

Selbstbestimmt unterwegs in Berlin? Mobilität von Menschen mit Behinderungen aus menschenrechtlicher Perspektive

Nieß, Meike; Aichele, Valentin

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Deutsches Institut für Menschenrechte

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Nieß, M., & Aichele, V. (2018). *Selbstbestimmt unterwegs in Berlin? Mobilität von Menschen mit Behinderungen aus menschenrechtlicher Perspektive*. (Stand: Dezember 2017) (Bericht / Deutsches Institut für Menschenrechte). Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-56972-5>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention

Bericht

Selbstbestimmt unterwegs in Berlin?

Mobilität von Menschen mit Behinderungen aus
menschenrechtlicher Perspektive

Das Institut

Das **Deutsche Institut für Menschenrechte** ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.

Die Autor_innen

Dr. Meike Nieß ist promovierte Erziehungswissenschaftlerin und seit 2016 wissenschaftliche Mitarbeiterin der Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte. Sie arbeitet in den Projekten „Monitoring-Stelle Berlin“ und „Inklusion in der Entwicklungszusammenarbeit“ und befasst sich insbesondere mit den Themen Selbstbestimmte Lebensführung und Mobilität.

Dr. Valentin Aichele ist Jurist (LL.M. Universität Adelaide) und leitet seit Mai 2009 die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte. Seine Arbeitsschwerpunkte sind die UN-Behindertenrechtskonvention, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Nationale Menschenrechtseinrichtungen sowie das Recht auf Wiedergutmachung für Menschenrechtsverletzungen.



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention

Bericht

Selbstbestimmt unterwegs in Berlin?

Mobilität von Menschen mit Behinderungen aus
menschenrechtlicher Perspektive

Zusammenfassung

Selbstbestimmte Mobilität ist ein Menschenrecht. Wie für alle anderen Lebensbereiche unterstreicht die 2009 in Kraft getretene UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) auch für die Freizügigkeit, dass Menschen mit Behinderungen darauf denselben Anspruch haben wie andere und legt damit einen Schwerpunkt auf die Faktoren moderner Gesellschaften, die für Mobilität entscheidend sind. Dass die Gestaltung der Rahmenbedingungen, etwa im Falle des barrierefreien Nahverkehrs, ein wichtiges Politikziel darstellt, ist zwar nicht neu. Mit der UN-BRK hinzugetreten ist jedoch die menschenrechtliche Verpflichtung, den Anspruch von Menschen mit Behinderungen auf selbstbestimmte Mobilität systematisch zu verfolgen und auf allen Ebenen politischen Handelns und der Umsetzung aufzunehmen. Noch zu wenig bekannt sind überdies die in der UN-BRK enthaltenen spezifischen staatlichen Verpflichtungen zur Zugänglichkeit und zu angemessenen Vorkehrungen. Ein besonderes Gewicht erhält das Politikfeld, weil die Mobilität wiederum selbst eine Voraussetzung für Inklusion, Partizipation und gesellschaftliche Teilhabe darstellt.

Vor diesem Hintergrund hat die Senatsverwaltung für Integration Arbeit und Soziales die Monitoring-Stelle UN-BRK des Deutschen Instituts für Menschenrechte 2017 beauftragt, eine Bestandsaufnahme durchzuführen. Diese liegt nunmehr unter dem Titel „Selbstbestimmt unterwegs in Berlin? Mobilität von Menschen mit Behinderungen aus menschenrechtlicher Perspektive“ vor.

Die Analyse verfolgt das Ziel, die Bedingungen selbstbestimmter Mobilität von Menschen mit Behinderungen in Berlin systematisch zu erfassen und unter menschenrechtlichen Gesichtspunkten zu beurteilen. Dazu werden nach der Skizzierung völkerrechtlicher Grundlagen in Kapitel 2 sowie der Berücksichtigung gesetzlicher und politischer Vorgaben in Kapitel 3 schließlich in Kapitel 4 wesentliche Systembestandteile, die einzeln oder im Zusammenspiel über die gleichberechtigte Mobilität von Menschen mit Behinderungen entscheiden, analytisch betrachtet: Mobilität im öffentlichen Raum, im öffentlichen Verkehr, im Kraftfahrzeug-, Taxi- und Radverkehr sowie die Rolle spezieller Dienste. Hinzu kommt die Auseinandersetzung mit der Partizipation von Menschen mit Behinderungen bei Mobilitätsfragen in Kapitel 5.

Methodisch eingesetzt werden neben der Literatur- und Dokumentenanalyse auch schriftliche Abfragen bei zuständigen Stellen, Gespräche mit Expert_innen aus Verwaltung, Zivilgesellschaft und Verkehrsunternehmen sowie die beobachtende Teilnahme an Gremiensitzungen. Darüber hinaus fanden leitfadengestützte Interviews mit Berliner_innen mit körperlichen, intellektuellen und sensorischen Beeinträchtigungen statt, welche auf erlebte Barrieren im Alltag fokussierten.

Inhalt

1	Einführung	5
2	Das Menschenrecht auf selbstbestimmte Mobilität	7
3	Gesetzliche und politische Vorgaben in Berlin	11
3.1	Gesetzliche Vorgaben	11
3.1.1	Strukturell-technische Normen	11
3.1.2	Personenbezogene Normen	12
3.2	Politische Vorgaben	14
4	Selbstbestimmt unterwegs in Berlin?	18
4.1	Datengrundlage und Vorgehen	18
4.2	Zahl mobilitätseingeschränkter Menschen in Berlin	18
4.3	Mobilität im öffentlichen Raum	20
4.3.1	Geh- und Radwege	21
4.3.2	Kreuzungen und Ampeln	24
4.3.3	Baustellen	26
4.3.4	Verkehrssicherheit	27
4.3.5	Toiletten	27
4.4	Mobilität im öffentlichen Verkehr	29
4.4.1	U-Bahn	30
4.4.2	Bus	32
4.4.3	Straßenbahn	35
4.4.4	S-Bahn	36
4.4.5	Eisenbahn	38
4.4.6	Aufzüge	39
4.4.7	Flughäfen	40
4.4.8	Fernbusse	41
4.4.9	Schifffahrt	42
4.4.10	Kompatibilität und Beförderungsbedingungen	43
4.5	Mobilität im Kraftfahrzeug-, Taxi- und Radverkehr	44
4.5.1	Kraftfahrzeuge und Parkplätze	44
4.5.2	Taxis	47
4.5.3	Radverkehr	49
4.6	Mobilität durch spezielle Dienste	50
4.6.1	Beförderungsdienste	50
4.6.2	Begleitdienste	53
4.6.3	Sonstige Maßnahmen	56
4.7	Berlin auf dem Weg: Fortschritte und Handlungserfordernisse	57
5	Partizipation an Fragen der Mobilität	61

6	Fazit und Empfehlungen	63
	Literaturverzeichnis	68
	Abkürzungsverzeichnis	77

1 Einführung

In modernen Gesellschaften finden die verschiedenen Aktivitäten von Menschen räumlich häufig an weit voneinander entfernten Orten statt. Deshalb ist persönliche Mobilität eine zentrale Voraussetzung für die gesellschaftliche Teilhabe aller Menschen. Nur wenn die Wohnung, der Arbeitsplatz, Freunde und Verwandte, Ärzte, Kinos, Geschäfte, Cafés, Parks und alle anderen Orte ungehindert für alle Menschen zu erreichen sind, können diese ihre Menschenrechte gleichberechtigt wahrnehmen.

Die Realität vieler Menschen mit Behinderungen in Deutschland sieht jedoch anders aus, denn ihr Alltag ist immer noch geprägt von mobilitätseinschränkenden Barrieren: Diese reichen von fehlender Assistenz, unzugänglichen Wohnungen, zugeparkten Gehwegen und fehlenden Informationen bis hin zu ganz unterschiedlichen Problemen bei der Benutzung von Verkehrsmitteln. Erst das Zusammenwirken individueller, situativer, rechtlicher, sozialer und infrastruktureller Faktoren bestimmt, ob und wie Menschen dorthin gelangen können, wo sie wollen – oder ob sie bezüglich ihrer Aktivitäten eingeschränkt und damit einem erhöhten Exklusionsrisiko ausgesetzt sind.

Mit Inkrafttreten der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) hat die Thematik der Mobilität von Menschen mit Behinderungen in den letzten Jahren deutlich an Bedeutung gewonnen. Gleichzeitig ist jedoch noch immer zu wenig bekannt, dass das in Deutschland 2009 in Kraft getretene Übereinkommen mehrere Vorschriften beinhaltet, die das Recht von Menschen mit Behinderungen auf selbstbestimmte Mobilität absichern. Diese Regelungen reichen von der Herstellung von Zugänglichkeit über das Recht auf Freizügigkeit bis hin zur Sicherstellung persönlicher Mobilität.

Die Herausforderung für einen Staat, der den Anforderungen der UN-BRK Rechnung tragen möchte, liegt in der hohen Komplexität derjenigen Faktoren, welche die Mobilität von Menschen bedingen. Ziel ist die Entwicklung eines inklusiven Mobilitätssystems, in dem der öffentliche Raum, öffentliche Verkehrsmittel, der Individualverkehr sowie andere Mobilitätsdienstleistungen miteinander kompatibel und aufeinander abgestimmt sind. Hinzu kommen auf konkrete Situationen und die Situation einzelner Personen bezogene angemessene Vorkehrungen für den Fall, dass Reiseketten unterbrochen werden oder aber der spezifische Bedarf von Menschen mit Behinderungen nicht anderweitig angemessen berücksichtigt werden kann. Diese weitreichende Umsetzungsaufgabe der UN-BRK erfordert ein planerisches und gut koordiniertes Vorgehen und erhöht – ohne dass die Konvention hierzu konkrete Vorgaben macht – klar die Verantwortung der für Mobilität federführend zuständigen Stellen innerhalb bestehender staatlicher Strukturen.

Das Land Berlin hat bereits in den 1980er-Jahren begonnen, Maßnahmen zu ergreifen, um Barrieren abzubauen und so Menschen mit Behinderungen zu ermöglichen, selbstbestimmt unterwegs zu sein. Beispielhaft genannt werden können die Einrichtung eines Beförderungsdienstes für Menschen mit Behinderungen in West-Berlin in den 1980er-Jahren (Telebusse beziehungsweise Sonderfahrdienst) sowie die 1992 durch den Senat verabschiedeten Leitlinien zum Ausbau Berlins als behindertengerechte Stadt.¹

¹ Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz (2003).

Zur Erfüllung seiner Verpflichtungen aus der UN-BRK hat das Land Berlin in den letzten Jahren verschiedene Maßnahmen ergriffen, etwa die Verabschiedung der Zehn Behindertenpolitischen Leitlinien und deren Konkretisierung oder die Berücksichtigung von Barrierefreiheit im Stadtentwicklungsplan Verkehr 2025. Zur Dynamik trägt auch die bundesgesetzliche Zielsetzung des „vollständig barrierefreien Nahverkehrs“ im Personenbeförderungsgesetz bis 2022 bei, welche Berlin in Teilen bereits bis 2020 erreichen möchte.² Die amtierende Landesregierung kündigt in den Richtlinien der Regierungspolitik 2016 bis 2021 zudem an, dass der Senat ein „Gesamtkonzept zur Mobilitätssicherung von Menschen mit Behinderung“ erarbeiten wird;³ in der Koalitionsvereinbarung sind überdies umfangreiche Vorhaben zur Verbesserung der Mobilität von Menschen mit Behinderungen genannt, wie etwa die Einführung von Inklusionstaxis und Außenansagen an Bussen und Straßenbahnen.⁴

² Senat Berlin (2015), S. 3–4.

³ Abgeordnetenhaus Berlin (2017g), S. 25–29.

⁴ Koalitionsvereinbarung (2016), S. 44–45; 94–95.

2 Das Menschenrecht auf selbstbestimmte Mobilität

Bereits in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) aus dem Jahre 1948 erkennen die Staaten in der menschlichen Mobilität – in dem existenziellen Bedürfnis nach Fortbewegung – ein menschenrechtliches Anliegen.⁵ Im Zuge der Entwicklung nach 1948 sind unterschiedliche Aspekte Gegenstand konkreter menschenrechtlicher Schutzbestimmungen geworden. Einen zentralen Gesichtspunkt für die Mobilität innerhalb eines Staatsgebietes stellt das Konzept der Freizügigkeit (liberty of movement) dar, das im Rahmen des Internationalen Paktes für die bürgerlichen und politischen Rechte erstmalig verbindlich als subjektives Recht anerkannt worden ist (Artikel 12 UN-Zivilpakt).⁶ Es besagt unter anderem, dass sich Menschen im Rahmen eines rechtmäßigen Aufenthaltes in einem Staat frei bewegen und den Wohnsitz frei wählen dürfen. Hinzu treten zahlreiche andere Menschenrechte, die die Mobilität praktisch voraussetzen, wie etwa das Recht auf Freiheit und Sicherheit (Artikel 9 UN-Zivilpakt), oder die ohne selbstbestimmte Mobilität nicht denkbar sind, beispielsweise das Recht auf Versammlungsfreiheit (Artikel 21 UN-Zivilpakt).

Die vorliegende Untersuchung analysiert die Voraussetzungen selbstbestimmter Mobilität von Menschen mit Behinderungen im Land Berlin, die UN-BRK bildet hierfür den zentralen Referenzrahmen.⁷ Sie baut auf den vorher verabschiedeten menschenrechtlichen Übereinkommen auf, wie etwa dem UN-Zivilpakt. Die Konvention ist geltendes Recht und setzt daher für die Politik in den Ländern verbindliche Ziele, Gebote und andere Anforderungen.⁸ Die UN-BRK schafft keine neuen Rechte, sondern verbindet den Schutz der allgemeinen Bewegungsfreiheit mit einem staatlichen menschenrechtlichen Auftrag. Gleichzeitig untermauert das Übereinkommen so die persönliche Mobilität mit subjektiven Rechtsgewährleistungen und damit konkreten staatlichen Verpflichtungen.

Im Hinblick auf den gleichberechtigten Genuss der Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen sowie auf deren volle und wirksame gesellschaftliche Partizipation (Artikel 1 UN-BRK) bietet die Konvention zahlreiche spezifische Vorgaben. Den roten Faden, wie bei allen anderen Menschenrechten, bildet der Gedanke der Selbstbestimmung. Die UN-BRK betont – im Sinne einer Grundlagenbestimmung – die „individuelle Autonomie, einschließlich der Freiheit, eigene Entscheidungen zu treffen“ (Artikel 3 a) UN-BRK) und klärt deren kategoriale Bedeutung für Menschen mit Behinderungen. Sie bestätigt Selbstbestimmung als menschenrechtliches Prinzip, wobei dieses gleichzeitig durch die einzelnen Rechte sowie über andere Maßgaben, beispielsweise zur Bewusstseinsbildung (Artikel 8 UN-BRK) oder Zugänglichkeit (Artikel 9 UN-BRK) zusätzlich abgesichert wird.

⁵ Siehe dazu Artikel 13 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte; diese wurde von der Generalversammlung der Vereinten Nationen als Resolution 217 A (III) vom 10.12.1948 verabschiedet. Artikel 13 lautet im Absatz 1 „Jeder hat das Recht, sich innerhalb eines Staates frei zu bewegen und seinen Aufenthaltsort frei zu wählen.“

⁶ Nowak, Manfred (1989), S. 206–232.

⁷ Das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13.12.2006; veröffentlicht im Bundesgesetzblatt (BGBl. 2008, II S. 1420) und ratifiziert mit Wirkung zum 26.03.2009.

⁸ MacKay, Don (2007), S. 323–331.

Bereits dieser grundlegende Verweis auf das Prinzip der Selbstbestimmung wirft leitende Fragestellungen auf:

- Inwiefern sind Menschen mit Behinderungen in Berlin selbstbestimmt – bezogen auf die Art und Weise und den Zeitpunkt – mobil?
- Welche Möglichkeiten persönlicher Mobilität haben Menschen mit Behinderungen, sind diese als gleichberechtigt mit anderen einzustufen und wo bestehen aus welchen Gründen stärkere Einschränkungen als bei anderen Personen?
- An welcher Stelle sollte die Berliner Politik ansetzen, um der selbstbestimmten Mobilität von Menschen mit Behinderungen in Berlin menschenrechtlich überzeugender Rechnung zu tragen?

Vor Inkrafttreten der UN-BRK hatten nur wenige Staaten Mobilität systematisch aus der Perspektive von Menschen mit Behinderungen betrachtet und deren Interessen und Belange ausreichend erkannt und berücksichtigt. Das hat sich mit dem Übereinkommen geändert: Partizipation legitimiert sich als elementarer Bestandteil demokratischer Prozesse und Grundvoraussetzung dafür, dass die Politik für Menschen mit Behinderungen erfolgreich sein kann (Artikel 4 Absatz 3 UN-BRK).

Dass die Verantwortlichkeit für die Ausgestaltung und Kontrolle mobilitätsbedingender Faktoren in ganz unterschiedliche staatliche Zuständigkeiten fallen kann, teilt auch die UN-BRK als Grundannahme. Zwar greift sie in die Zuständigkeitsgefüge ihrer Vertragsstaaten nicht ein und stellt lediglich ihre eigene Verbindlichkeit sicher (Artikel 4 Absatz 5 UN-BRK), doch unterstreicht sie die gesteigerte Verantwortung staatlicher Stellen und legt insbesondere der bestehenden federführenden Stelle die spezifische Aufgabe der Koordination für die Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungsverpflichtungen des Rechts auf selbstbestimmte Mobilität nahe.

Dreh- und Angelpunkt des durch die Konvention gesetzten Rahmens bildet die Bestimmung zur persönlichen Mobilität (Artikel 20 UN-BRK), die das allgemeine Menschenrecht auf selbstbestimmte Mobilität flankiert. Entsprechend des Kanons staatlicher Verpflichtungen, der sogenannten Pflichtentrias, ist auch dieses Menschenrecht von staatlichen Stellen zu achten, zu schützen und zu gewährleisten. Wegen seines Ursprungs im UN-Zivilpakt und der damit verbundenen dogmatischen Einordnung in die Gruppe der bürgerlichen und politischen Menschenrechte ist zunächst die Unmittelbarkeit der staatlichen Achtungs- und Schutzverpflichtung sowie der diskriminierungsfreien Gewährleistung des Rechts zu unterstreichen, wie sie sich in Artikel 4 Absatz 1 UN-BRK widerspiegelt.⁹ Unmittelbarkeit heißt, dass Rechte in den angesprochenen Dimensionen schon jetzt und hier – vom Zeitpunkt des Inkrafttretens des Übereinkommens an – eingelöst und verwirklicht werden müssen. Diese strengen Anforderungen sind über die Verpflichtungsebenen zur Achtung und zum Schutz abgebildet.

Auf der Ebene der Gewährleistung des Rechts auf selbstbestimmte Mobilität bezieht sich der menschenrechtliche Rahmen darüber hinaus auch auf die in modernen Gesellschaften hochkomplexe Infrastruktur. Der Begriff der Mobilitätsinfrastruktur umfasst sowohl die praktische Verfügbarkeit öffentlicher Straßen, Schienen, Luft- und Wasserwege als auch das Vorhandensein von individuellen und öffentlichen

⁹ Nowak (1989), S. 38–42.

Verkehrsmitteln. Neben diese strukturellen Verpflichtungen treten solche zur individuellen Stärkung von Mobilitätsfertigkeiten, beispielsweise als Mobilitätstraining für blinde Menschen. Hier besteht auch eine Verknüpfung zum Bildungsanspruch der UN-BRK (Artikel 24 UN-BRK).

Auf der Systemebene kommt der Schaffung und Aufrechterhaltung einer zugänglichen Mobilitätsinfrastruktur ein besonderes Gewicht zu (Artikel 9 UN-BRK).¹⁰ Mobilität soll gleichberechtigt mit anderen „ohne fremde Hilfe“ möglich sein. Soweit in diesem Sinne Zugänglichkeit¹¹ für Menschen mit Behinderungen noch nicht erreicht ist, müssen die Vertragsstaaten und ihre Untergliederungen nach Artikel 5 Absatz 3 UN-BRK angemessene Vorkehrungen¹² treffen, damit Diskriminierung vermieden wird.¹³ Damit sind Maßnahmen im Einzelfall gemeint, die zumutbar und geeignet sind, Barrieren auszuräumen.¹⁴ Auch wenn damit oft ganz praktisches Vorgehen im Alltag erfasst wird, zeigt die Erfahrung, dass die Kompetenz eines Systems, angemessene Vorkehrungen zu treffen, von vielen Voraussetzungen abhängt, denn entsprechende gesetzliche Rahmenbedingungen, Ressourcenzuweisung, Problembewusstsein, Lösungs- und Handlungsbereitschaft von Einzelnen sind erforderlich.

Standards für Barrierefreiheit bedeuten allerdings nicht, dass im Einzelfall automatisch Zugang gegeben ist. Dieser besteht etwa dann nicht, wenn Personen andere als die bei Menschen mit Behinderungen etablierten Mittel, beispielsweise bei der Kommunikation oder Orientierung, verwenden oder wenn situative Barrieren auftreten, etwa durch Funktionsstörungen von Aufzügen oder anderen Systemkomponenten. Hier reicht also Barrierefreiheit nicht aus, in diesen Situationen ist es erforderlich, angemessene Vorkehrungen bereitzustellen. Angemessene Vorkehrungen stellen Mittel dar, um Zugänglichkeit für konkrete Personen in einer konkreten Situation herzustellen, sie sollen Einzelfallgerechtigkeit im Sinne von Nichtdiskriminierung und Gleichberechtigung schaffen. Barrierefreiheit und angemessene Vorkehrungen ergänzen sich also wechselseitig; auch eine weitgehend barrierefreie Infrastruktur kann demnach nicht von der Pflicht entbinden, im Einzelfall angemessene Vorkehrungen zu leisten, um so Zugang zu gewähren und gewichtige Nachteile von Menschen mit Behinderungen abzuwenden.¹⁵

Um das Recht von Menschen mit Behinderungen auf Mobilität abzusichern, sind übergangsweise auch spezielle Maßnahmen gerechtfertigt, wie etwa Beförderungsdienste, die im Sinne eines auf Zeit angelegten Programmes bis zur

¹⁰ UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2014). Dieses Dokument liegt auch in deutscher Übersetzung vor: http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Weitere_Publikationen/Information_der_Monitoring_Stelle_zur_UN-Behindertenrechtskonvention_Allgemeine_Bemerkung_Nr2.pdf

¹¹ Trotz der großen Überschneidungen der Begriffe „Barrierefreiheit“ und „Zugänglichkeit“ werden diese aufgrund der Spezifität des Begriffes der Zugänglichkeit in der vorliegenden Publikation nicht synonym verwendet. Barrierefreiheit bezieht sich auf die in Deutschland nach § 4 BGG gesetzlich verankerte Definition, umfasst die „Auffindbarkeit, Zugänglichkeit und Nutzbarkeit“ und betont den strukturellen Aspekt. Zugänglichkeit im Sinne der UN-BRK berücksichtigt darüber hinaus auch einzelfallbezogene und damit situative Aspekte einschließlich angemessener Vorkehrungen.

¹² Angemessene Vorkehrungen sind nach Artikel 2 Unterabsatz 4 UN-BRK „notwendige und geeignete Änderungen und Anpassungen, die keine unverhältnismäßige oder unbillige Belastung darstellen und die, wenn sie in einem bestimmten Fall erforderlich sind, vorgenommen werden, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen alle Menschenrechte und Grundfreiheiten genießen oder ausüben können.“

¹³ UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2014), Rdnr. 25.

¹⁴ Aichele / Althoff (2012), S.104–118.

¹⁵ UN, Committee on the Rights of Person with Disabilities (2014), Rdnr. 25–26; Monitoring-Stelle UN-BRK (2015), S. 4.

abschließenden Überwindung gesellschaftlich bedingter, struktureller Nachteile ergriffen werden (Artikel 5 Absatz 4 UN-BRK).¹⁶

Sowohl die äußerlichen Strukturen als auch die individuellen Fähigkeiten des einzelnen Menschen wirken untrennbar zusammen: Mobilität kann bedeuten, nur zu Fuß unterwegs zu sein, für die Fortbewegung Mobilitätshilfen wie etwa einen Langstock, Rollstuhl, Rollator, E-Scooter oder Blindenführhund zu nutzen, mit dem Individualfahrzeug wie dem Auto oder Fahrrad zu fahren, auf die öffentlichen Verkehrsmittel des Nah-, Regional- und Fernverkehrs, Taxidienste oder Fahr- und Begleitsdienste für Menschen mit Behinderungen zurückzugreifen – oder nur durch eine Kombination dieser Einzelaspekte sicher ans Ziel zu gelangen. Die grundsätzliche staatliche Aufgabe, die Voraussetzungen für die selbstbestimmte Mobilität von Menschen mit Behinderungen zu gestalten, stellt sich also überaus komplex dar. Menschenrechtlich bedeutsam ist, dass die Infrastruktur über die Möglichkeiten sowie über Art und Umfang der selbstbestimmten Mobilität entscheidet und nur in diesem Rahmen individuelle Entscheidungen getroffen werden können.

Eine menschenrechtliche Betrachtung der Mobilität von Menschen mit Behinderungen erfordert somit insgesamt die Verschränkung unterschiedlicher Perspektiven: Wichtige Säulen stellen das Diskriminierungsverbot, die Herstellung von Zugänglichkeit sowie die Bereitstellung angemessener Vorkehrungen dar. Standards zur Barrierefreiheit sind für selbstbestimmte Mobilität wichtig, aber sie alleine reichen nicht aus, um Menschen mit Behinderungen diese zu ermöglichen. Hierfür sind zahlreiche weitere Maßnahmen erforderlich, angefangen von Hilfsmitteln über technische, tierische und persönliche Unterstützung bis hin zur Schulung in Mobilitätsfertigkeiten. Aus menschenrechtlicher Perspektive lässt sich Mobilität nicht allein auf Fragen von Verkehr beschränken, vielmehr geht es darum, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass Menschen mit Behinderungen selbstbestimmt, also auf die Art und Weise und zum Zeitpunkt ihrer Wahl, unterwegs sein können.

¹⁶ Zum Begriff siehe: UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2009), Rdnr. 38.

3 Gesetzliche und politische Vorgaben in Berlin

Unterhalb der völkerrechtlichen Vorgaben bestehen zahlreiche weitere gesetzliche Regelungen und politische Vorgaben, die in ihrem Zusammenwirken den Rahmen für die Mobilität von Menschen mit Behinderungen in Berlin bilden.

3.1 Gesetzliche Vorgaben

Für die Frage von Mobilität sind Regelungen auf unterschiedlichen Ebenen relevant: dies reicht von der Europäischen Ebene über Bundes- und Landesrecht bis hin zu Rechtsverordnungen, Ausführungsvorschriften sowie DIN-Normen. Diese rechtlichen Regelungen lassen sich einerseits als strukturell-technische Normen, beispielsweise für die Gestaltung des öffentlichen Raums, der Verkehrsinfrastruktur, von Verkehrsmitteln sowie damit in Zusammenhang stehenden Diensten und Angeboten charakterisieren. Andererseits existieren aber auch personenbezogene Regelungen, etwa die Festschreibung von Passagierrechten, sozialen Leistungsansprüchen und Antidiskriminierungsregelungen.

3.1.1 Strukturell-technische Normen

Strukturell-technische Normen regeln Teilbereiche der öffentlichen und Verkehrsinfrastruktur mit unterschiedlichen Verbindlichkeitsgraden für die einzelnen Infrastrukturelemente, beispielsweise den Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV), den Eisenbahnverkehr, den Schienenpersonennahverkehr (SPNV) sowie den öffentlichen Raum.

Im ÖPNV stellt § 8 Absatz 3 des 2013 novellierten Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) eine zentrale bundesrechtliche Vorgabe dar: Dort wird geregelt, dass die Nahverkehrspläne „die Belange der in ihrer Mobilität oder sensorisch eingeschränkten Menschen“ mit dem Ziel, „bis zum 1. Januar 2022 eine vollständige Barrierefreiheit zu erreichen“, berücksichtigen müssen. Sofern im Nahverkehrsplan Ausnahmen benannt und begründet werden, gilt diese Frist allerdings nicht. Damit kommt den von den Aufgabenträgern verantworteten Nahverkehrsplänen eine entscheidende Rolle dabei zu, Standards für die Barrierefreiheit zu definieren und konkrete Maßnahmen zu planen. Im PBefG ist außerdem geregelt, dass die Nahverkehrspläne die Interessen von Menschen mit Behinderungen diskriminierungsfrei und angemessen berücksichtigen müssen und hierzu deren repräsentative Vertreter_innen, beispielsweise Beauftragte und Verbände, anzuhören sind. Auch wenn das Ziel der bundesgesetzlichen Regelung zu begrüßen ist, ist sie menschenrechtlich insbesondere dann problematisch, wenn über extensive und zeitlich offene Ausnahmeregelungen Barrierefreiheit nicht erreicht wird.

Für den Eisenbahnverkehr und damit auch den Schienenpersonennahverkehr zentral ist die EU-Verordnung Nr. 1300/2014, die „Technische Spezifikationen für die Interoperabilität bezüglich der Zugänglichkeit des Eisenbahnsystems der Union für Menschen mit Behinderungen und Menschen mit eingeschränkter Mobilität“ (TSI PRM) umfasst. Diese regeln die technischen Anforderungen für die beiden Teilsysteme Fahrzeuge sowie Infrastruktur für transeuropäische Netze, beispielsweise dynamische akustische und visuelle Informationen, Beleuchtung, Informationsschalter, Einstiegshilfen am Bahnsteig, Toiletten, Parkmöglichkeiten und vieles mehr. Für

regelspurige Eisenbahnunternehmen gilt zudem die Eisenbahnbau- und Betriebsordnung, welche Einzelanforderungen enthält, beispielsweise an die Bahnsteighöhe.¹⁷ Der Deutsche Behindertenrat kritisiert den gemäß Artikel 8 TSI PRM verabschiedeten Nationalen Umsetzungsplan der Bundesrepublik Deutschland, so etwa bezüglich der 1.000-Reisenden-Regelung, der 50-Kilometer-Regelung, des Zeitplans sowie eines fehlenden diskriminierungsfreien Zugangs zu allen Reisezeiten aufgrund der Öffnungszeiten des Mobilitätservices.¹⁸

In Berlin sind für die Gestaltung des öffentlichen Raums beispielsweise das Berliner Straßengesetz sowie die entsprechenden Ausführungsvorschriften zu § 7 über Geh- und Radwege (AV Geh- und Radwege) relevant. In diesen werden Vorschriften zur Gestaltung der Bürgersteige, so auch der taktilen Differenzierung zwischen Gehbahn sowie Ober- und Unterstreifen, gemacht. Darüber hinaus von Bedeutung ist die Bauordnung Berlin, insbesondere die Liste der Technischen Baubestimmungen nach § 3 sowie die Ausführungsvorschriften zu § 50, welche 2012 bereits abgelaufen sind, jedoch immer noch angewandt werden. Auch die in diesen Regelungen gemachten Vorgaben werden in bestimmten Punkten als nicht ausreichend für die Gestaltung von Barrierefreiheit wahrgenommen, so etwa hinsichtlich der in der AV Geh- und Radwege festgelegten Anforderungen an Bushaltestellen.

Darüber hinaus sind Vorschriften wichtig, welche Zuständigkeiten und Kompetenzen regeln, so beispielsweise das Gesetz über die Zuständigkeiten in der Allgemeinen Berliner Verwaltung sowie der dazu gehörende Allgemeine Zuständigkeitskatalog. Dies ist beispielsweise relevant, da sowohl die Hauptverwaltung als auch die Bezirke Aufgaben bei der Herstellung von Zugänglichkeit erfüllen müssen.

Allein diese exemplarisch betrachteten Regelungen auf den Ebenen von EU, Bund und Land sowie die unterschiedlichen Regelungsbereiche der Normen zeigen, wie komplex Fragen der Mobilitätsinfrastruktur sind.

3.1.2 Personenbezogene Normen

Zu den strukturell-technischen Normen kommen personenbezogene Regelungen hinzu, welche Passagierrechte, soziale Leistungsansprüche und Antidiskriminierungsbestimmungen festschreiben.

Von der EU wurden zwischen 2006 und 2011 gesetzliche Regelungen für den Kraftomnibusverkehr, den Eisenbahnverkehr, den See- und Binnenschiffsverkehr sowie den Flugverkehr beschlossen, welche auch die Rechte von Reisenden mit Behinderungen regeln. Die drei Eckpfeiler dieser Passagierrechte stellen die Diskriminierungsfreiheit, zeitgerechte und zugängliche Informationen sowie unverzügliche und angemessene Assistenzleistungen dar.¹⁹ Zudem wurde 2011 eine Mitteilung der Kommission über die Rechte der Benutzer_innen aller Verkehrsträger verabschiedet, um eine bessere und einheitlichere Anwendung des EU-Rechts, den

¹⁷ Die Eisenbahnbau- und Betriebsordnung ist eine bundesweit geltende Rechtsverordnung nach § 26 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes.

¹⁸ Deutscher Behindertenrat (2017), o.S.; Bei der 1.000-Reisenden-Regelung handelt es sich um ein zwischen dem Eisenbahnbundesamt und der Deutschen Bahn vereinbartes Verfahren zur Priorisierung von Bahnhöfen mit mehr als 1.000 Reisenden pro Tag bei der Herstellung von Stufenfreiheit durch Neubauten und umfassende Umbauten. Die 50-Kilometer-Regelung besagt nach TSI PRM, dass beim Umbau von bestehenden Stationen ein vollständig barrierefrei erschlossener Bahnhof im Umkreis von maximal 50 Kilometern an der Strecke vorhanden sein muss.

¹⁹ Europäische Kommission (2011), S. 4.

Schutz sowie eine bessere Information der Reisenden zu erreichen und damit einen intermodal – also auf die Verknüpfung verschiedener Verkehrsmittel – ausgerichteten Ansatz zu fördern.²⁰ In der Mitteilung werden zehn Rechte aufgeführt, welche den Kern der EU-Passagierrechte ausmachen: diskriminierungsfreier Zugang zu Verkehrsdiensten, Recht auf Mobilität – Zugang zu unentgeltlichen Hilfeleistungen, Recht auf Information, Rücktrittsrecht, Recht auf Erfüllung des Beförderungsvertrags bei Verkehrsproblemen, Recht auf Unterstützungsleistungen bei großen Verspätungen, Recht auf Ausgleichsleistungen, Haftung der Beförderungsunternehmen für Reisende und deren Gepäck, Recht auf ein zügig funktionierendes, zugängliches System zur Bearbeitung von Beschwerden sowie Recht auf die uneingeschränkte und wirksame Durchsetzung der EU-Vorschriften.²¹ Der UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen hat die EU 2015 bezüglich der Umsetzung der UN-BRK geprüft und sieht hinsichtlich der Fahrgastrechte vor allem Handlungsbedarf bei der Stärkung der nationalen Behörden und deren Umsetzungsfunktion sowie in Bezug auf die Regelungen zur See- und Binnenschifffahrt.²²

Sozialrechtliche Leistungsansprüche umfassen beispielsweise die nach Sozialgesetzbuch (SGB) V von der Leistungspflicht der Gesetzlichen Krankenversicherung abgedeckten Hilfsmittel.²³ Diese sollen Mobilität ermöglichen, dabei ist es allerdings wichtig, dass sie kompatibel mit den gewählten Beförderungsmitteln sind und entsprechende Sicherheitsanforderungen erfüllen, wie im Falle der sogenannten Kraftknoten an Rollstühlen oder der E-Scooter. Das Gesetz zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (BTHG) enthält unterschiedliche Leistungsansprüche und Regelungen mit Blick auf die Mobilität von Menschen mit Behinderungen: So sind Leistungen zur Mobilität als eine Art von Leistungen zur sozialen Teilhabe festgeschrieben.²⁴ Sie umfassen Leistungen zur Beförderung, insbesondere durch einen Beförderungsdienst, sowie Leistungen für ein Kraftfahrzeug und zwar für Menschen mit Behinderungen, denen aufgrund der Art und Schwere ihrer Behinderung die Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel nicht zumutbar ist. Dies wird auch im Eingliederungshilferecht aufgegriffen.²⁵ Zudem können Leistungen zur Beförderung auch als pauschale Geldleistungen in Anspruch genommen sowie – sofern zumutbar – an mehrere Leistungsberechtigte gemeinsam erbracht werden.²⁶ Letztgenannte Regelung, das Poolen ohne Zustimmung der Leistungsberechtigten, steht auch menschenrechtlich in der Kritik.²⁷ Ebenso kann die fehlende Berücksichtigung von Begleitsdiensten bei den Leistungen zur Mobilität kritisiert werden. Zuletzt widmet sich Kapitel 13 des Schwerbehindertenrechts der unentgeltlichen Beförderung schwerbehinderter Menschen im ÖPNV. Dazu berechtigt sind Personen, welche in ihrer „Bewegungsfähigkeit im Straßenverkehr erheblich beeinträchtigt“ sind.²⁸

Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsregelungen bilden schließlich eine weitere Kategorie wichtiger Regelungen bezüglich der Mobilität von Menschen mit

²⁰ Ebd., S. 3.

²¹ Ebd., S. 4–16.

²² UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2015), Rdnr. 52–53.

²³ Diese sind nach § 139 SGB V in einem Hilfsmittelverzeichnis festgeschrieben.

²⁴ Siehe Kapitel 13, § 76 SGB IX-neu in Verbindung mit § 83 SGB IX-neu.

²⁵ Siehe § 113 SGB IX-neu und § 114 SGB IX neu.

²⁶ Siehe § 116 SGB IX-neu; § 105 Absatz 3 SGB IX-neu sowie § 104 SGB IX-neu.

²⁷ Monitoring-Stelle UN-BRK (2016), S. 10.

²⁸ Siehe § 228 SGB IX-neu.

Behinderungen. Auf Bundesebene bietet das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) Menschen mit Behinderungen Schutz vor unmittelbarer und mittelbarer Benachteiligung, insbesondere im Bereich von Massengeschäften, auch im Verkehr. Im Gesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (BGG) ist in § 8 die Herstellung von Barrierefreiheit in den Bereichen Bau und Verkehr des Bundes geregelt; ferner ist in § 4 der Begriff der Barrierefreiheit gesetzlich normiert.

Das Berliner Gesetz über die Gleichberechtigung von Menschen mit und ohne Behinderung (LGBG) verweist auf die Umsetzung des Benachteiligungsverbots sowie die Herstellung gleichberechtigter Lebensbedingungen gemäß Artikel 11 der Verfassung von Berlin.²⁹ Verpflichtet, an der Erreichung des Gesetzesziels mitzuwirken, sind sowohl Berliner Behörden als auch Betriebe, die mehrheitlich vom Land Berlin bestimmt werden, also beispielsweise Verkehrsunternehmen. Neben dem Diskriminierungsverbot enthält das Gesetz mit § 9 auch Regelungen zur Mobilität: Danach muss der ÖPNV in Berlin so gestaltet sein, dass „auch Menschen mit Behinderung ihn nutzen können“, sowie ein besonderer Fahrdienst vorgehalten werden. Das LGBG Berlin befindet sich derzeit in der Novellierung und muss infolgedessen an den Vorgaben der UN-BRK ausgerichtet werden.

3.2 Politische Vorgaben

Aktuelle landespolitische Ziele bezüglich der Achtung, des Schutzes und der Gewährleistung der persönlichen Mobilität von Menschen mit Behinderungen ergeben sich aus den Behindertenpolitischen Leitlinien, der Koalitionsvereinbarung und den Richtlinien der Regierungspolitik 2016 bis 2021 sowie einer Reihe verkehrspolitischer Vorgaben und Instrumente, insbesondere dem Stadtentwicklungsplan Verkehr 2025 und dem Nahverkehrsplan 2014 bis 2018. Zuständig für das Ressort Verkehr ist die Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz, welche auch die Federführung für das derzeit erarbeitete Mobilitätsgesetz innehat.

In den Zielen und Maßnahmen der 2011 vom Berliner Senat verabschiedeten und 2015 konkretisierten Behindertenpolitischen Leitlinien finden sich konkrete Anknüpfungspunkte hinsichtlich der Mobilität. Die im Hinblick auf Barrierefreiheit formulierte Leitlinie 2 etwa hat zum Ziel, den gleichberechtigten Zugang unter anderem zu Verkehrsmitteln, der physischen Umwelt sowie Information und Kommunikation zu gewährleisten. Die Konkretisierung dieser Leitlinie benennt die Feststellung und Beseitigung von Zugangsbarrieren sowie die Weiterentwicklung der bereits erwähnten Leitlinien von 1992 zu „Leitlinien für ein barrierefreies Berlin 2020“ als zentrale Aufgaben.³⁰ Leitlinie 5 befasst sich mit der Absicherung der Arbeitsgruppen „Menschen mit Behinderung“ in allen Ressorts, mit Leitlinie 9 bekennt sich der Senat zur Sicherstellung von Nachteilsausgleichen auf Basis bisher geltender Rechtsvorschriften sowie dem Ausschluss finanzieller Mehrbelastungen infolge von Behinderung.³¹ Damit ist ein grober Rahmen umrissen, konkretere Ansatzpunkte bezüglich der persönlichen Mobilität von Menschen mit Behinderungen gibt das Dokument allerdings nicht her. Zudem stellt sich das Problem, dass beispielsweise die Leitlinien für ein barrierefreies Berlin, die für das zweite Quartal 2015 angekündigt waren, bis dato noch nicht vorliegen.

²⁹ Siehe § 1 Absatz 1 LGBG Berlin.

³⁰ Senat Berlin (2015), S. 3–4.

³¹ Ebd., S. 12; 19.

Auch für die 2013 verabschiedeten Leitlinien der Seniorenpolitik³² ist die UN-BRK eine wichtige Grundlage. Hinsichtlich Verkehr und Mobilität im Alter zielen die Leitlinien darauf ab, Barrieren abzubauen und die Mobilität älterer Verkehrsteilnehmer_innen zu vergrößern.³³ Die konkreten Maßnahmen beziehen sich neben der Verbesserung der Barrierefreiheit im ÖPNV vor allem auf Maßnahmen, welche die Verkehrssicherheit steigern sollen. Dazu zählen Veränderungen bei der Verkehrsraumgestaltung, beispielsweise durch Überquerungshilfen, eine verbesserte Überwachung von Regelverstößen sowie Aufklärung und Sensibilisierung hinsichtlich von Gefahren.³⁴

Das zentrale verkehrspolitische Planungselement für die Landesebene in Berlin stellt der 2011 vom Berliner Senat beschlossene Stadtentwicklungsplan Verkehr 2025 (StEP) dar. Er wird ergänzt durch ein Mobilitätsprogramm mit der Laufzeit 2011 bis 2016 sowie die nachgeordneten sektoralen Planungen der Fußverkehrsstrategie (2011), der Radverkehrsstrategie (2013) und des Nahverkehrsplans (2014–2018). Der StEP gilt als Gesamtstrategie zur Ausrichtung des Berliner Verkehrs hin auf den nicht motorisierten Verkehr. Er greift Barrierefreiheit, Zugänglichkeit und Sicherheit als Voraussetzungen einer „eigenständigen Mobilität bis ins hohe Alter“³⁵ auf und begründet dies mit der demografischen Entwicklung.³⁶ Der Plan thematisiert überdies die „besonderen Mobilitätsbedürfnisse“³⁷ von Menschen mit Behinderungen – wie auch von Kindern und Jugendlichen sowie älteren Menschen. Dabei nimmt er einerseits auf bauliche und gesellschaftliche Barrieren Bezug, andererseits auf mögliche Gefährdungen durch „das bauliche Umfeld oder das Verhalten anderer Verkehrsteilnehmer“³⁸. Sowohl in den Zielen, den Teilstrategien als auch den Maßnahmen ist der Aspekt der Barrierefreiheit im Sinne eines Querschnittsthemas verankert. Beim StEP handelt es sich insgesamt um ein umfassendes Planungswerk, das strukturelle Grundlagen benennt und die Richtung der Verkehrsentwicklung vorgibt. Nicht ausformuliert im Rahmen der Mobilitäts- und Verkehrsplanung sind bislang allerdings konkrete angemessene Vorkehrungen und spezielle Maßnahmen – welche im Einzelfall zentral für die Gewährleistung von Mobilität sein können.

Die im Juli 2011 vom Berliner Senat beschlossene Fußverkehrsstrategie ergänzt den StEP um Leitlinien, Ziele und Maßnahmen zur Förderung des Fußverkehrs. Sie umfasst fünf strategische Ziele, eines davon ist die Herstellung barrierefreier öffentlicher Räume: „Bis 2020 sollen alle wesentlichen Fußverkehrsverbindungen und Gehwege an Einmündungen und Kreuzungen barrierefrei nutzbar sein.“³⁹ Mit den geplanten Maßnahmen sollen beispielsweise die Haltestellen des ÖPNV barrierefrei miteinander verknüpft, die systematische Freihaltung der Gehwege sichergestellt sowie die barrierefreie Fußgängerführung an Baustellen überprüft werden.⁴⁰

Die zuletzt 2013 überarbeitete Radverkehrsstrategie⁴¹ thematisiert Fragen der Zugänglichkeit oder Mobilität von Menschen mit Behinderungen nicht. Sie spricht – im Zusammenhang mit dem demografischen Wandel – lediglich die Frage an, wie ältere

³² Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales (2013).

³³ Ebd., S. 29.

³⁴ Ebd., S. 32–33.

³⁵ Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (2011a), S. II.

³⁶ Ebd., S. 36.

³⁷ Ebd., S. 27.

³⁸ Ebd.

³⁹ Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (2011b), S. 6.

⁴⁰ Ebd., S. 6–15.

⁴¹ Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (2013a).

Verkehrsteilnehmer_innen stärker zum Radfahren motiviert werden können.⁴² Mit dem geplanten Mobilitätsgesetz werden sich die Rahmenbedingungen für den Radverkehr in Berlin deutlich ändern.

Zentrales Planungswerk für den ÖPNV ist der Nahverkehrsplan, aktuell mit der Laufzeit 2014 bis 2018, bei dessen Erstellung⁴³ der Berliner Senat den Landesbeirat für Menschen mit Behinderung sowie den damaligen Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderung anhörte. Vorschläge wurden jedoch nur in den Plan aufgenommen, wenn sie technisch, finanziell und organisatorisch im Zeitraum 2014 bis 2018 umsetzbar schienen.⁴⁴ Der Nahverkehrsplan benennt „Anforderungen an Standards zur Barrierefreiheit des Verkehrsangebotes“.⁴⁵ Diese sind im Sinne eines Querschnittsthemas integriert in die jeweiligen Kapitel zu Ausbaustandards, Haltestellengestaltung, Fahrzeuggestaltung, Fahrzeugeinsatz sowie Information und Vertrieb.⁴⁶ Der Plan verdeutlicht auch, dass es aufgrund der gegebenen Finanzierungsressourcen nicht gelingen wird, den ÖPNV bis 2018 vollständig barrierefrei zu machen. Die Anstrengungen richten sich schwerpunktmäßig darauf, bei Neu- und Umbau von Haltestellen und Linien sowie der Neubeschaffung von Fahrzeugen die Anforderungen an die Barrierefreiheit zu erfüllen, die U- und S-Bahnhalte mit Aufzügen und Blindenleitsystemen auszurüsten und die Mindesttaktung beim Einsatz niederfluriger Straßenbahnen zu gewährleisten.⁴⁷ Bereits im derzeit gültigen Nahverkehrsplan wird in Aussicht gestellt, dass sich der Berliner Senat bei dessen Fortschreibung für die Laufzeit 2019 bis 2023 auf Ausnahmeregelungen zur Barrierefreiheit, insbesondere hinsichtlich der Bushaltestellen, berufen wird, die nach dem Personenbeförderungsgesetz ja möglich sind.⁴⁸ Insgesamt enthält der Nahverkehrsplan als verkehrsplanerisches Instrument zwar die detailliertesten Ausführungen zur Barrierefreiheit, bietet aber bisher noch keine Lösungen für Situationen, in denen die Reisekette im ÖPNV durch Barrieren unterbrochen wird.

Weitere Aspekte der Verkehrsplanung umfassen den Straßen- und Kfz-Verkehr, den Wirtschafts- und Güterverkehr, den Eisenbahnverkehr sowie den Luftverkehr. Allerdings existieren hierfür derzeit keine planerischen Dokumente ähnlich der oben genannten.

Die aktuellsten politischen Ziele mit Blick auf das Thema Mobilität enthalten die Richtlinien der Regierungspolitik für die 18. Wahlperiode.⁴⁹ Neben einem Konzept für die Umsetzung der Behindertenpolitischen Leitlinien⁵⁰ ist eine Vielzahl von Maßnahmen zum Thema Mobilität von Menschen mit Behinderungen geplant: Besonders relevant für die Umsetzung der UN-BRK sind die Erarbeitung des Mobilitätsgesetzes und des Gesamtkonzepts zur Mobilitätssicherung von Menschen mit Behinderungen.⁵¹ Weiterhin vorgesehen ist die Stärkung des Umweltverbundes, da dieser „einen gleichberechtigten und barrierefreien Zugang zu Mobilität

⁴² Ebd., S. 20.

⁴³ Gesetzliche Grundlage stellt § 8 Abs. 3 PBefG in Verbindung mit § 5 ÖPNV GE Berlin dar.

⁴⁴ Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (2014), S. 26.

⁴⁵ Ebd., S. 27.

⁴⁶ Ebd., S. 36.

⁴⁷ Ebd., S. 10–14; 35–36.

⁴⁸ Ebd., S. 75.

⁴⁹ Abgeordnetenhaus Berlin (2017g).

⁵⁰ Ebd., S. 8.

⁵¹ Ebd., S. 27.

gewährleistet“, ⁵² die Einführung eines Sofortprogramms zur Verbesserung der Barrierefreiheit im Fußverkehr, die Schaffung von barrierefreien Haltestellen im ÖPNV, die bedarfsgerechte Sicherung der Kapazitäten der Mobilitätsdienste, der Erhalt des VBB (Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg) Bus & Bahn-Begleitservice, die Überprüfung der Eigenbeteiligung am Sonderfahrdienst auf Sozialverträglichkeit sowie die Schaffung von Voraussetzungen für Inklusionstaxis durch Investitionshilfen. Damit sind konkrete politische Zielvorgaben benannt; von deren Erreichen hängt die Beurteilung des Regierungshandelns der nächsten Jahre ab. Positiv zu bewerten ist die Tatsache, dass Mobilität nicht auf Fragen von Barrierefreiheit im ÖPNV begrenzt bleibt, sondern allgemeiner gefasst ist und die öffentliche Infrastruktur, beispielsweise im Falle des Fußverkehrs, andere Verkehrsmittel, im Falle der Inklusionstaxis, oder unterstützende Dienste, so beispielsweise der VBB Bus & Bahn-Begleitservice mit einbezogen werden. ⁵³

Strategisch und planerisch von besonderer Bedeutung ist das derzeit erarbeitete Mobilitätsgesetz, da es die rechtlichen Voraussetzungen für die Verkehrssegmente sowie die Ziele und Grundsätze der Mobilitäts- und Verkehrsplanung auf Landesebene schafft. Hier muss es gelingen, Fragen der Mobilität von Menschen mit Behinderungen im Sinne eines Querschnittsthemas bei der Mobilitätsplanung insgesamt zu verankern. Damit das angekündigte, partizipativ zu erarbeitende, Gesamtkonzept zur Mobilitätssicherung von Menschen mit Behinderungen nachhaltige Wirkung entfalten kann, muss demzufolge auch geklärt werden, in welchem Verhältnis es zu den bereits existierenden Mobilitäts- und Verkehrsplanungsinstrumenten steht und wie es sich in die städtische Planung insgesamt einreicht. Wenn die Verkehrsplanungsinstrumente sowohl strukturelle Aspekte von Barrierefreiheit als auch angemessene Vorkehrungen im Einzelfall umfassend berücksichtigen und so lückenlose Reiseketten für Menschen mit Behinderungen möglich werden, wird ein spezielles Konzept zur Mobilitätssicherung von Menschen mit Behinderungen nicht mehr unbedingt benötigt.

Die vorangegangenen Ausführungen zeigen die Komplexität des Themas Mobilität auf gesetzlicher, sozialpolitischer sowie stadt- und verkehrsplanerischer Ebene auf: Staatliches Handeln zur Mobilitätssicherung muss sich dieser Komplexität annehmen, denn im Zusammenwirken sowohl der rechtlichen Regelungen auf unterschiedlichen Ebenen und für unterschiedliche Regelungsgebiete als auch der Instrumente und Strategien der Behindertenpolitik, Verkehrsplanung und Sozialpolitik zeigt sich erst, ob und auf welche Art für die einzelnen Menschen Mobilität möglich wird. Grundsätzlich gilt es, sowohl strukturelle als auch individuenbezogene Aspekte zusammenzudenken: Solange strukturelle Defizite in Bezug auf die Barrierefreiheit bestehen oder allgemeine Standards zur Barrierefreiheit im Einzelfall keine Zugänglichkeit gewährleisten, müssen entsprechende Regelungen Lösungen und Auswege, beispielsweise im Rahmen angemessener Vorkehrungen, anbieten.

⁵² Ebd., S. 25.

⁵³ Ebd., S. 8; S. 25–29.

4 Selbstbestimmt unterwegs in Berlin?

Ob Menschen mit Behinderungen in Berlin – und auch andernorts – selbstbestimmt unterwegs sein können, hängt nicht nur von den rechtlichen und politischen Vorgaben ab, sondern von einer Vielzahl anderer Einflussfaktoren.

4.1 Datengrundlage und Vorgehen

Für die Bestandsaufnahme der Situation in Berlin wird eine Sekundäranalyse vorliegender Dokumente und Daten zum Thema der selbstbestimmten Mobilität kombiniert mit qualitativer Empirie. Der Untersuchungszeitraum liegt auf zwischen 2014 und 2016 ergriffenen Maßnahmen sowie dem Stand der erreichten Barrierefreiheit zum 31.12.2016. Im Vordergrund stehen Aspekte von Mobilität im öffentlichen Raum und Verkehr, also in der Regel die Situation ab dem Verlassen der eigenen Wohnung, des Hauses oder anderer Gebäude. Daher bleiben Barrieren innerhalb von Gebäuden unberücksichtigt. Die Datenerhebung umfasst:

- schriftliche Anfragen an die zuständigen Stellen, beispielsweise die Bezirke, das Landesamt für Gesundheit und Soziales (LaGeSo) oder die einzelnen Verkehrsunternehmen
- Expert_innengespräche mit Stakeholdern aus Verwaltung, Zivilgesellschaft, von Verkehrsunternehmen und sonstigen relevanten Akteuren aus Berlin, die zwischen Februar und August 2017 geführt wurden. Sie dienten vor allem dazu, Informationen zu sammeln und die unterschiedlichen Einschätzungen und Bewertungen zur Situation in Berlin zu erheben.
- Leitfadenterviews mit sieben Menschen mit körperlichen, intellektuellen und sensorischen Beeinträchtigungen in unterschiedlichen Wohn- und Arbeitssituationen, geführt zwischen Juni und August 2017. Der inhaltliche Schwerpunkt dieser Gespräche lag auf den mobilitätsbezogenen Alltagserfahrungen und Barrieren aus Sicht der Befragten. Exemplarisch ausgewählte Interviewausschnitte werden grau hinterlegt und mit Verweis auf die Nummer des durchgeführten Interviews in Kapitel 4 aufgegriffen.
- teilnehmende Beobachtung in der Arbeitsgruppe „Bauen und Verkehr barrierefrei“ im April 2017
- Austausch mit den Beauftragten für Menschen mit Behinderung der Berliner Bezirke im Rahmen des Treffens der Bezirksbeauftragten im Juli 2017.

4.2 Zahl mobilitätseingeschränkter Menschen in Berlin

Wie viele Personen in Berlin gemäß Artikel 1 UN-BRK zum Personenkreis der Menschen mit Behinderungen gezählt werden können und wie viele Menschen aufgrund der Wechselwirkung mit Barrieren in ihrer Mobilität eingeschränkt sind, kann nur annäherungsweise ermittelt werden: In der zuletzt 2008 durchgeführten größten bundesweiten Repräsentativbefragung zur Alltagsmobilität der Bevölkerung (Mobilität in Deutschland) gaben 7,3 Prozent der in Berlin Befragten an, sich durch eine körperliche Behinderung beziehungsweise gesundheitliche Einschränkung in ihrer Mobilität beeinträchtigt zu fühlen.⁵⁴ Eine ähnliche Quote ergibt sich auch auf Basis der Schwerbehindertenstatistik: Rund 350.000 Berliner_innen sind in Besitz eines

⁵⁴ Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2010b), S. 98.

Schwerbehindertenausweises. Bezogen auf 2016 entsprach dies 9,5 Prozent der Berliner Bevölkerung. Insgesamt 223.917 Personen, also 6,1 Prozent der Bevölkerung, waren 2016 entweder als gehbehindert (G), außergewöhnlich gebehindert (aG), hilflos (H), blind (Bl) oder gehörlos (Gl) eingestuft und damit möglicherweise in ihrer Mobilität eingeschränkt. 89.150 Personen wurde zudem die Berechtigung der kostenfreien Mitnahme einer Begleitperson erteilt (B) (vgl. Tabelle 1). Zwischen 2014 und 2016 haben sich hier nur geringfügige Veränderungen ergeben, so hat etwa die Zahl der Personen mit dem Merkzeichen G (minus 1.423 Personen) und aG (minus 952) abgenommen; gestiegen hingegen ist die Zahl der Personen mit dem Merkzeichen H (um 159) oder B (um 680).

	31.12.2014	31.12.2015	31.12.2016
Ausweisinhaber_innen	350.654	349.746	350.227
Merkzeichen G	159.185	158.606	157.762
Merkzeichen aG	25.779	25.282	24.827
Merkzeichen H	34.509	34.651	34.668
Merkzeichen Bl	3.309	3.288	3.251
Merkzeichen Gl	3.186	3.324	3.409
Merkzeichen B	88.470	88.846	89.150

Tabelle 1: Statistische Angaben zu schwerbehinderten Menschen in Berlin nach Landesamt für Gesundheit und Soziales (2017a), o.S.

Zum obigen Personenkreis hinzu kommen Menschen mit Behinderungen, welche nicht in Besitz eines Schwerbehindertenausweises sind, sowie ältere und pflegebedürftige Personen, bei denen die Wahrscheinlichkeit von Mobilitätseinschränkungen ebenfalls groß ist:⁵⁵ 2016 lebten in Berlin 900.878 Senior_innen,⁵⁶ also Personen ab 60, 354.141 von ihnen waren 75 Jahre oder älter.⁵⁷ Rund 116.424 Personen galten Ende 2015 als pflegebedürftig, davon wurden 43.796 in Pflegestufe II oder III eingeordnet.⁵⁸ Trotz möglicher Überschneidungen der Personenkreise ist unter Berücksichtigung des demografischen Wandels und der Dunkelziffer insgesamt anzunehmen, dass mittlerweile mehr als die 2008 ermittelten 7,3 Prozent der Bevölkerung von Mobilitätseinschränkungen betroffen sind.

Bekannt ist auch, wie viele Personen staatlich organisierte beziehungsweise bezuschusste Unterstützungsleistungen zur Ermöglichung von Mobilität in Anspruch genommen haben (vgl. Tabelle 2): So hatten Ende 2016 rund 31.000 Personen eine Berechtigung zur Nutzung des Sonderfahrdienstes (Merkzeichen T), rund 21.000 besaßen eine Magnetkarte für den Sonderfahrdienst (SFD), nutzten diesen also

⁵⁵ Bundesministerium für Bau, Verkehr und Stadtentwicklung (2010a), S. 85–86: 2008 zeigte sich beispielsweise, dass mit zunehmendem Alter die Wahrscheinlichkeit einer Mobilitätseinschränkung steigt: 22,6 Prozent der über 65-Jährigen gaben eine Mobilitätseinschränkung an und sogar 32,2 Prozent der über 75-Jährigen. Bei den 18-29-Jährigen waren es nur 0,7 Prozent, bei den 30 bis 39-Jährigen 2,5 Prozent.

⁵⁶ Grundlage der Definition stellt § 2 des Berliner Seniorenmitwirkungsgesetzes dar.

⁵⁷ Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (2016a), S. 6.

⁵⁸ Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (2017), o.S.

vermutlich mindestens einmal im Jahr.⁵⁹ Rund 96.000 Menschen mit Behinderungen verfügten 2016 über eine Wertmarke nach § 145 SGB IX und waren damit wahrscheinlich aktive Nutzer_innen des ÖPNV. Die Mobilitätshilfedienste (Mhd) hatten zwischen 3.500 und 4.200 Klient_innen. Die Kundendatei des VBB Bus & Bahn-Begleitservice umfasste im April 2014 rund 2.500 Kund_innen, monatlich kamen seitdem rund 30 Neukund_innen hinzu, sodass Ende 2016 von rund 3.400 Kund_innen ausgegangen werden muss. Da die Mobilitätshilfedienste und der VBB Bus & Bahn-Begleitservice jedoch nicht bedarfsdeckend arbeiten (vgl. Kapitel 4.6.2), lassen sich darüber keine Rückschlüsse auf den tatsächlichen Bedarf ziehen.

	31.12.2014	31.12.2015	31.12.2016
Merkzeichen T	31.015	31.364	31.023
Magnetkarte SFD	20.267	20.765	20.888
Wertmarke ÖPNV	98.470	97.870	96.366
Klient_innen Mhd	4.152	3.570	3.636
VBB Bus & Bahn-Begleitservice	rund 2.500	NA	NA

Tabelle 2: Berechtigte im SFD und ÖPNV nach Landesamt für Gesundheit und Soziales (2017b), o.S.

Berechtigte Mobilitätshilfedienste nach Koordinationsstelle Mhd (2015), S. 7; (2016), S. 7; (2017), S. 7;

Berechtigte Bus & Bahn Begleitservice nach VBB (2017), o.S.

Repräsentative Daten über das Mobilitätsverhalten von Menschen mit Behinderungen liegen kaum vor. Anhand des Systems für repräsentative Verkehrsbefragungen wird deutlich, dass Menschen mit Mobilitätseinschränkungen in Berlin weniger Wege pro Person und Tag (2,8) zurücklegen als Menschen ohne Mobilitätseinschränkungen (3,9).⁶⁰ Ähnliche Ergebnisse zeigten sich auch bei der Befragung Mobilität in Deutschland: Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen waren am Stichtag häufiger nicht mobil als nicht beeinträchtigte Personen, sie legten durchschnittlich weniger Wege zurück und verbrachten weniger Zeit im Verkehr. Besonders große Unterschiede zeigten sich bei der pro Tag zurückgelegten Entfernung. Differenzen bei der Verkehrsmittelwahl konnten hingegen nicht festgestellt werden.⁶¹ Dies lässt sich als Hinweis auf bestehende Barrieren und ungleiche Mobilitätschancen von Menschen mit Beeinträchtigungen werten, ist allerdings kein berlinspezifisches Ergebnis.

4.3 Mobilität im öffentlichen Raum

Unabhängig davon, mit welchem Verkehrsmittel Wege zurückgelegt werden, beginnen diese im Regelfall im öffentlichen Raum: von der Haustür zum Parkplatz des eigenen Autos, des Taxis oder des Beförderungsdienstes, zum Abstellplatz des Fahrrads, zur nächsten Bushaltestelle oder zur nahegelegenen U-oder S-Bahnstation.

Dementsprechend kommt der Gestaltung des öffentlichen Raums eine zentrale Bedeutung zu, damit Wege von Menschen mit Behinderungen nicht bereits zu Beginn durch Barrieren erschwert oder unmöglich gemacht werden.

⁵⁹ Um den Sonderfahrdienst zu nutzen, reicht eine Teilnahmeberechtigung (Merkzeichen T) nicht aus, es muss darüber hinaus eine personenbezogene Magnetkarte ausgestellt werden. Die Karte sagt allerdings nichts darüber aus, wie häufig Personen den SFD nutzen.

⁶⁰ Ließe (2013), S. 3.

⁶¹ Bundesministerium für Bau, Verkehr und Stadtentwicklung (2010a), S. 86.

„Ich habe einen Elektrorollstuhl. Ich entscheide, ob ich weggehe, aber ich bin beeinträchtigt [darin], ob ich da ankomme, wo ich hingehen will.“ (Interview 2)

31 Prozent aller Wege pro Person und Tag werden in Berlin zu Fuß⁶² zurückgelegt, damit rangiert der sogenannte Fußverkehr vor den anderen Verkehrsarten motorisierter Individualverkehr (30 Prozent), Öffentlicher Verkehr (27 Prozent) und Fahrrad (13 Prozent).⁶³ Besonders große Bedeutung hat er bei Wegen zum Einkaufen und der Inanspruchnahme von Dienstleistungen (42 Prozent der Wege), in der Freizeit (39 Prozent) sowie auf dem Weg zu Kindertagesstätten, Schulen und Ausbildungsstätten (28 Prozent). Nur zehn Prozent der Wege zum Arbeitsplatz werden hingegen ausschließlich zu Fuß zurückgelegt. 79 Prozent der Wegstrecken bis zu einem Kilometer können dem Fußverkehr zugerechnet werden.⁶⁴

Repräsentative Daten zu den Barrieren im öffentlichen Raum, die Menschen mit Behinderungen in Berlin in ihrer Mobilität einschränken, gibt es bislang nicht. Eine Repräsentativbefragung von Menschen mit Behinderungen aus München, der Stadt, die beim Barriere-Index von Aktion Mensch am besten abgeschnitten hat,⁶⁵ kam 2014 zum Ergebnis, dass knapp drei Viertel (73,7 Prozent) der Befragten von Mobilitätshemmnissen im öffentlichen Raum berichteten. Am häufigsten genannte strukturelle Barrieren waren dabei fehlende öffentliche Toiletten (43,3 Prozent), zu kurze Grünphasen bei Ampelanlagen (32,9 Prozent) sowie Probleme im Straßenraum (16,7 Prozent).⁶⁶ Bei einer 2015 im Berliner Bezirk Charlottenburg-Wilmersdorf durchgeführten Repräsentativbefragung waren rund 20 Prozent der befragten Menschen mit Behinderungen mit der Barrierefreiheit öffentlicher Straßen und Plätze unzufrieden, aufgezählt wurden Hindernisse auf den Gehwegen und Straßen, die mangelhafte Räumung der Gehwege im Winter, die unzureichende Trennung von Rad- und Gehwegen, die Länge der Grünphasen an Ampeln, die Zahl öffentlicher, zugänglicher Toiletten sowie die Gestaltung von Grünanlagen.⁶⁷ Hierdurch ergeben sich also Hinweise auf die wesentlichen Barrieren im öffentlichen Raum.

4.3.1 Geh- und Radwege

Bereits der Senatsbeschluss 1471/92 von 1992 formuliert Anforderungen an die zugängliche Gestaltung des öffentlichen Straßenlandes sowie öffentlicher Grün- und Erholungsanlagen.⁶⁸ Träger der Baulast ist Berlin, wobei den Straßenbeziehungsweise Tiefbauämtern der Berliner Bezirke die entscheidende Rolle zukommt. Mit der Fußverkehrsstrategie besteht seit 2011 die Zielsetzung, bis 2020 alle wesentlichen Fußverkehrsverbindungen und Gehwege an Einmündungen und Überquerungsstellen barrierefrei zu gestalten.⁶⁹ Die entscheidenden Planungsgrundlagen sind dabei die AV Geh- und Radwege. Dort sind Vorschriften zur barrierefreien Gestaltung von Gehwegen, Überquerungsstellen und Haltestellen enthalten. Allerdings bestehen unterschiedliche Einschätzungen, inwiefern die darin

⁶² Der Begriff des Zufußgehens beziehungsweise Fußverkehrs ist verkehrspolitisch etabliert, ist aber im Kontext des Berichts insofern problematisch, als damit das Unterwegssein mit Rollstuhl oder anderen Hilfsmitteln nicht adäquat wiedergegeben wird und der Begriff als ableistich gilt. Er wird hier dennoch verwendet, schließt dann aber explizit auch die Fortbewegung im Rollstuhl, mit anderen Hilfsmitteln oder auf andere Art und Weise ein.

⁶³ Ließke (2013), S. 4.

⁶⁴ Ebd.

⁶⁵ Aktion Mensch (2017), S. 24.

⁶⁶ Sozialreferat der Landeshauptstadt München (2014), S. 54–55.

⁶⁷ Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf von Berlin (2017), S. 13; 46–47.

⁶⁸ Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz (2003), S. 22–31.

⁶⁹ Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (2011b), S.24–25.

gemachten Vorgaben ausreichend spezifisch und zielführend sind.⁷⁰ Dies betrifft beispielsweise die Vorgaben zu Bushaltestellen (vgl. Kapitel 4.4.2), aber auch zu taktilen Platten.⁷¹

In Berlin gibt es rund 5.400 Kilometer von Gehwegen gesäumte Straßen.⁷² Die Gehweggestaltung orientiert sich an der sogenannten Altberliner Gehwegstruktur, welche eine mittige Gehbahn, gepflastert mit Kunststein- oder Granitplatten, einen gebäudeseitigen mosaikgepflasterten Oberstreifen und einen fahrbahnseitigen mosaikgepflasterten Unterstreifen vorsieht.⁷³ Durch diese Differenzierung soll eine optische und taktile Leitlinie geschaffen werden. Allerdings gelingt dies bislang im Alltag nicht immer:

„Wenn das [Orientierung durch taktile Differenzierung] die Absicht war, also das funktioniert sehr gut, ja. Also, dass in der Mitte die glatten Platten sind und links, rechts, andere, daran kann ich mich auch sehr gut orientieren. [...] Nein, das gibt es nicht überall.“ (Interview 5)

Die Gehbahn soll außerdem so breit sein, dass auch zwei Rollstuhlnutzer_innen aneinander vorbeikommen können; Auslagen sowie fest verbaute Elemente wie Fahrradbügel, Verkehrszeichen oder Baumscheiben sollen nicht in die Gehbahn ragen.⁷⁴ Dennoch ist der Zustand der Gehwege nicht überall so, dass Rollstuhlfahrer_innen diese ohne Probleme nutzen können:

„Die Bürgersteige sollten viel besser befahrbar sein.“ (Interview 2)
 „Dann kommen ja auch immer wieder diese Toreingänge, die dann mit Pflastersteinen gepflastert sind. [...] Also der Zustand der Bürgersteige ist schon manchmal ein bisschen belastend.“ (Interview 3)

Bei allen Neu- und Umbaumaßnahmen müssen die Vorgaben der AV Geh- und Radwege umgesetzt werden, begonnen wurde der Prozess bereits 1992. Wie sich die Gesamtsituation gegenwärtig darstellt und wie viele der Gehwege entsprechend der Vorgaben gestaltet sind, ist allerdings nicht bekannt. Die Baulastträger gaben an, zum Zustand und zur Barrierefreiheit der Gehwege keine Statistiken zu führen.⁷⁵ Dies bedeutet allerdings nicht, dass es keine Daten gibt. Von der agens Arbeitsmarktservice gGmbH, einem Träger von Arbeitsmarktdienstleistungen und öffentlicher Beschäftigung, werden seit Jahren im Rahmen verschiedener öffentlich geförderter Beschäftigungsprojekte unter anderem auch Barrieren im öffentlichen Straßenland erfasst: Mit Stand November 2014 wurden 75,5 Prozent der hierzu definierten Abschnitte des Regionalen Bezugssystems in allen Bezirken erfasst und beispielsweise auf das Vorhandensein von Hochborden, Leitsystemen an Querungen sowie den Zustand der Gehbahn hin beurteilt (vgl. auch Kapitel 4.3.2). Der Zustand der Gehwege wurde beispielsweise an 637 Stellen in Pankow, dagegen nur an 4 Stellen in Friedrichshain-Kreuzberg als schlecht bewertet.⁷⁶ Inwiefern im

⁷⁰ Expert_innengespräch SenUVK am 26.04.2017.

⁷¹ Diese entsprechen nicht der DIN-Norm 32984. Zudem muss die Norm dadurch, dass sie bislang kein Teil der eingeführten Technischen Baubestimmungen ist, nicht verpflichtend angewandt werden.

⁷² Statistisches Landesamt Berlin-Brandenburg (2016b), o.S.

⁷³ Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (2013b), Anlage 2.

⁷⁴ Ebd.

⁷⁵ Telefonischer und schriftlicher Rücklauf auf die schriftlichen Anfragen vom 08.03.2017.

⁷⁶ agens Arbeitsmarktservice (2017), o.S.

Verkehrsinformationssystem Straße und bei der zur Diskussion stehenden Einführung eines Erhaltungsmanagements zur Infrastruktur Aspekte von Barrierefreiheit berücksichtigt werden, ist unklar.⁷⁷

Nicht nur der bauliche Zustand der Gehwege, sondern auch das Aufstellen von Verkaufsauslagen, Tischen und Stühlen, Aufstellern und Ähnlichem – die sogenannte Sondernutzung nach § 46 der Straßenverkehrsordnung und § 11 des Berliner Straßengesetzes – erweist sich in puncto Barrierefreiheit als bedeutsam. Grundsätzlich wird eine solche Nutzung nur genehmigt, wenn bestimmte Anforderungen erfüllt werden und in der Regel mindestens 1,50 Meter der Gehbahn frei bleiben.⁷⁸ In einigen Bezirken existieren Sondernutzungskonzepte, welche spezielle Anforderungen beschreiben, so werden in Charlottenburg-Wilmersdorf beispielsweise zwei Meter als Grundmaß für die Gehbahn festgelegt, mit dem Hinweis, dass sich auch mobilitätsbehinderte Personen ungehindert begegnen können sollen.⁷⁹ Im Alltag verursacht die Sondernutzung häufig Barrieren für Menschen mit Behinderungen, da Wege verstellt sind, die Gehbahn nicht ausreichend freigehalten wird und die taktile Orientierung nicht ausreichend möglich ist:

„Also, es wird oft der Abstand nicht eingehalten, sodass man sich da nicht orientieren kann, sondern weiter rausgestellt. Und dann knallt man dagegen. Also ja, da habe ich eine spezielle Strecke auch, das ist wie ein Spießrutenlauf. Da werden dann kleine Tische rausgestellt. Also mal nicht die gastronomischen Betriebe, sondern Geschäfte eben, die dann noch was ausstellen. Ist mit Sicherheit nicht erlaubt, so einen Gartentisch da noch rauszustellen und so weiter. Aber ja, da knalle ich dann gerne gegen.“ (Interview 5)

Bedingt wird dies einerseits dadurch, dass Ordnungsämter ihre Überwachungsfunktion aufgrund von Personalmangel nicht ausreichend ausüben können, Gewerbetreibende überschreiten daher zum Teil bewusst ihre Grenzen. Andererseits besteht aber auch das Problem, dass Anfragen nicht abgelehnt werden können, sofern die Flächen nicht für den Verkehr genutzt werden.⁸⁰ Die Überwachungsfunktion durch die Ordnungsämter ist auch über die Sondernutzung hinaus wichtig, um Gehwege freizuhalten und deren ungehinderte Nutzung durch Menschen mit Behinderungen zu ermöglichen: Dies betrifft beispielsweise Barrieren durch ordnungswidrig abgestellte Fahrräder oder Autos sowie die Frage des Winterdienstes. Auch hier konstatieren viele Akteure, etwa die Behindertenbeauftragten der Bezirke, einen höheren Bedarf an Kontrolle durch die Ordnungsämter.⁸¹ Selbst ordnungsgemäß abgestellte Fahrzeuge können für Einzelne zum Hindernis werden:

„Und überall die Autos. Ist so ungerecht. [...] Und deswegen ist es doch mal wichtig, diesen Gedanken überhaupt zu haben. Wenn ich überall diese parkenden Autos [habe], da kommt man schon als Fußgänger kaum durch. Wenn man ein bisschen behindert ist, da sind ja wieder Bäume, dann muss man auf die Hundescheiße achten. Also, da bin ich schon oft fast hingeflogen.“ (Interview 1)

⁷⁷ Expert_innengespräch SenUVK am 26.04.2017.

⁷⁸ Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg von Berlin (2017), o.S.

⁷⁹ Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf von Berlin (2015), S. 3.

⁸⁰ Expert_innengespräch SenUVK am 26.04.2017; Treffen der Bezirksbehindertenbeauftragten am 12.07.2017.

⁸¹ Treffen der Bezirksbehindertenbeauftragten am 12.07.2017.

Die mit der Fußverkehrsstrategie zu erprobenden Modellprojekte⁸² Begegnungszonen sind wegen der ungenügenden Berücksichtigung der Belange von Menschen mit Behinderungen in Kritik geraten.⁸³ Die Evaluation der bereits geschaffenen Begegnungszone „Maaßenstraße“ berücksichtigt auch die Perspektive von Nutzer_innen mit Behinderungen, ist aber derzeit noch nicht veröffentlicht. Die anderen Modellvorhaben sind noch in der Umsetzung beziehungsweise stehen davor.

4.3.2 Kreuzungen und Ampeln

Auch Kreuzungen und Überquerungsstellen sollen bis 2020 barrierefrei gestaltet sein. Dazu zählt gemäß der AV Geh- und Radwege eine Absenkung des Bordsteins auf drei Zentimeter sowie die Anlage eines Richtungsfelds mit taktilen Platten in Gehrichtung, welche linear an die Gehbahn angeschlossen sind.⁸⁴ Über das in Zusammenhang mit der Fußverkehrsstrategie bestehende Programm „Barrierefreie öffentliche Räume“ (Laufzeit 2012 bis 2020) erhalten die Bezirke zusätzliche Finanzmittel zur Umgestaltung von Knotenpunkten außerhalb ampelgeregelter Knoten. Mit diesen Mitteln wurden zwischen 2012 und 2016 insgesamt rund 300 Kreuzungen barrierefrei umgestaltet.⁸⁵ Zudem werden jährlich rund 30 Fußgängerüberwege, Mittel- und Gehwegvorstreckungen umgesetzt.⁸⁶ Wie viele Kreuzungen und Überquerungsstellen damit insgesamt als barrierefrei im Sinne der AV Geh- und Radwege gelten, ist den Bezirken allerdings nicht bekannt.⁸⁷ 2007 waren rund 60 Prozent der Bordsteine auf drei Zentimeter abgesenkt.⁸⁸ Von agens (vgl. Kapitel 4.3.1) wurde mit Stand November 2014 ein Anteil zwischen 18,55 Prozent (Friedrichshain-Kreuzberg) und 50,43 Prozent (Steglitz-Zehlendorf) an Hochborden über drei Zentimeter an allen bewerteten Bordsituationen ermittelt. Der berlinweite Schnitt betrug 35,6 Prozent.⁸⁹ Teilweise existieren mit den Bezirksbeauftragten für Menschen mit Behinderung abgestimmte Prioritätenlisten, welche vorrangig umzugestaltende Stellen festlegen. Insgesamt stellt sich bezüglich der Umsetzung die Personalsituation und damit die Leistungsfähigkeit der Bezirke als Problem dar, sodass die zur Verfügung gestellten Mitteln nicht immer ausreichend abgerufen werden und es absehbar ist, dass bis 2020 nicht alle Umbaumaßnahmen erfolgt sein werden.⁹⁰

In Berlin existieren ca. 2.200 Knotenpunkte, welche durch Ampeln beziehungsweise Lichtsignalanlagen (LSA) geregelt werden, sie werden über etwa 2.100 LSA-Steuergeräte realisiert. Rund 1.470 dieser Anlagen, also 68 Prozent, sind nach Angaben der Verkehrslenkung Berlin mittlerweile ganz oder teilweise barrierefrei ausgestattet.⁹¹ Dies umfasst eine Bordsteinabsenkung, ein akustisches Orientierungs- und Freigabesignal, einen Vibrator an der Anforderungseinrichtung sowie Rillenplatten in der Breite der Furt.⁹²

⁸² Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (2011b), S. 22.

⁸³ Expert_innengespräch LfB am 23.05.2017; Treffen der Bezirksbehindertenbeauftragten am 12.07.2017.

⁸⁴ Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (2013b), S. 3–4.

⁸⁵ Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (2016), S. 8–9.

⁸⁶ Ebd.

⁸⁷ An die Bezirke am 8.3.2017 versandte Anfragen bezüglich des Bestands ergaben nur sehr lückenhaft Daten. Sofern die Bezirke Auskunft erteilen können, so bezieht sich dies auf in den letzten Jahren verwirklichte Maßnahmen, nicht aber auf den Bestand insgesamt.

⁸⁸ Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales (2007), S. 21.

⁸⁹ agens Arbeitsmarktservice (2017), o.S.

⁹⁰ Expert_innengespräch SenUVK am 26.04.2017.

⁹¹ Verkehrslenkung Berlin (2017), S. 2.

⁹² Ebd., S. 1.

Fehlt einer der Bestandteile, beispielsweise das akustische Orientierungssignal, so kann dies zum Problem werden:

„Aber an etlichen Ampeln ist ja kein akustisches Signal, sondern ein Vibrationssignal. Und an der Stelle, wenn ich da loslasse, bin ich dann allein, sozusagen auf gut Glück. Und da habe ich eine ganz bestimmte Kreuzung, die ich fast jeden Tag überquere. Also, so sehr ich mir auch Mühe gebe, jedes Mal treffe ich die nicht unbedingt. Dann bin ich manchmal auf der anderen Seite, aber laufe schräg über die Kreuzung.“ (Interview 5)

Grundlage für die barrierefreie Ausstattung stellt der Senatsbeschluss 1471/92 von 1992 dar, nach dem alle Neu- und Ersatzbauten von Ampeln barrierefrei ausgeführt werden müssen. Mit den jährlich eingestellten Haushaltsmitteln von rund einer Million Euro können in etwa 15 bis 20 Anlagen pro Jahr barrierefrei ausgebaut werden. Planung und bauliche Umsetzung erfolgen durch den Generalübernehmer Alliander, die Verkehrslenkung Berlin ist lediglich für die Anordnung der Ampeln zuständig. Zwischen 2014 und 2016 sind 80 barrierefreie Anlagen in Betrieb gegangen, 33 davon im Jahr 2014, 27 im Jahr 2015 und 20 im Jahr 2016. Bis 2018 sind im Rahmen des sogenannten Sonderprogramms Behindertengerechter Ausbau weitere 75 Anlagen geplant, dazu kommen aus dem regulären Neu- und Ersatzbauprogramm etwa sieben bis zehn Anlagen.⁹³ Bis wann „alle noch nicht barrierefrei ausgestatteten LSA eine Vollausrüstung erhalten werden“, ⁹⁴ ist aufgrund der begrenzten Mittel für den Bau derzeit noch nicht zuverlässig absehbar, daher erfolgt nach Angaben der Verkehrslenkung eine Priorisierung in Abstimmung mit dem Allgemeinen Blinden- und Sehbehindertenverein Berlin.⁹⁵ Wird nach 2018 jedoch mit der Geschwindigkeit von im Schnitt 25 Anlagen pro Jahr weitergebaut, so dauert es noch etwa 20 Jahre, bis alle Lichtsignalanlagen in Berlin barrierefrei ausgebaut sein werden. Darüber hinaus bestehen hinsichtlich der bereits ausgebauten Anlagen Probleme: Die Lautstärke der akustischen Signale verursacht Interessenkonflikte zwischen Anwohner_innen, welche das Orientierungssignal als zu laut empfinden und blinden und sehbeeinträchtigten Menschen sowie deren Interessenvertretungen, für die dieses Signal zu leise ist.⁹⁶ Die Verkehrslenkung sieht sich hier in der Rolle, einen Kompromiss zu finden. Als angemessen eingestufte Werte werden in einem sogenannten Schallpegelprotokoll bei Inbetriebnahme der Ampeln festgehalten und bei Wartung überprüft.⁹⁷ Dennoch kann eine zu geringe Lautstärke zu Problemen führen:

„Einige Ampeln haben akustische Erkennungszeichen. Wenn man da rangeht, man hört die und muss sich da rantasten, anklopfen, also wo da der Ampelmast ist, und dann hat man eine gewisse Orientierung. Und dann ist allerdings an diesen mit Akustikzeichen versehenen Ampeln oft ein Riesenverkehr. [...] Da ist so viel Geräusch, dass man manchmal oder sogar oft die akustischen Zeichen nicht hört, sodass man da auch auf Hilfe angewiesen ist. Die akustischen Zeichen selbst, die sind in Ordnung, sind gut. Aber wie gesagt, das kommt ganz darauf an. Innerhalb der Rushhour kriegen Sie da gar nichts mit.“ (Interview 5)

⁹³ Ebd., S. 2–3.

⁹⁴ Ebd., S. 3.

⁹⁵ Ebd.

⁹⁶ AG Bauen und Verkehr (2016).

⁹⁷ AG Bauen und Verkehr (2016), S. 4.

Die Zeiträume, bis Funktionsprobleme bei Zusatzeinrichtungen nach Eingang einer Störungsmeldung behoben werden, werden als zu lange kritisiert.⁹⁸ Die Verkehrslenkung äußert hierzu, dass der Generalübernehmer zu unverzüglicher Instandsetzung verpflichtet sei; es könne aber vorkommen, dass Funktionsstörungen an den Zusatzeinrichtungen nicht automatisch vom System erkannt werden und daher eine manuelle Übermittlung sinnvoll sei.⁹⁹ Die in der Regel gemäß der Richtlinien für Lichtsignalanlagen (RILSA) angesetzte Gehgeschwindigkeit von 1,2 Meter pro Sekunde (in sensiblen Bereichen wird mit einer reduzierten Geschwindigkeit von 1 Meter pro Sekunde gerechnet)¹⁰⁰ ist ebenfalls nicht immer ausreichend, um die Straße bei Grün zu überqueren.¹⁰¹

Ja, dass ich da auch so einige Kreuzungen miterlebt habe, wo die Ampelphasen eigentlich für Fußgänger viel zu kurz sind. Wenn auch ein junger Mensch dann nicht mehr so schnell rüber kommt. [...] Dann geht man quasi bei Rot weiter.
(Interview 7)

Die Höhe der Anforderungstaster wurde von früher 115 Zentimetern auf mittlerweile 85 Zentimeter reduziert, damit diese auch von Rollstuhlfahrer_innen bedient werden können. Jedoch werden die Taster aus Kostengründen nur im Zusammenhang mit anderen Arbeiten an der Lichtsignalanlage in entsprechender Höhe neu montiert. Es existieren auch Ampeln, die nur auf Anforderung umschalten. Dies stellt für Personen, welche den Anforderungstaster nicht selbst betätigen können, eine Barriere dar. Moderne Zusatzeinrichtungen für blinde Menschen, insbesondere Anforderungstaster, können zwar mittlerweile auch an alten Anlagen angebracht werden, jedoch sind hier Einzelfallprüfungen zur technischen Vorausstattung nötig.¹⁰²

4.3.3 Baustellen

Für die Absicherung von Baustellen gelten seit 1995 die Richtlinien zur Sicherung von Arbeitsstellen (RSA) des Bundes, eine Überarbeitung steht aus. Die Anforderungen in Berlin gehen bereits seit dem Senatsbeschluss 1471/92 darüber hinaus, denn die zuständigen Stellen (Verkehrslenkung Berlin und bezirkliche Straßenverkehrsbehörden) sind angewiesen, feste Absperrungen sowie zusätzliche Tastleisten anzuordnen.¹⁰³ Die Verkehrslenkung gibt an, bei der Genehmigung vorübergehender Verkehrsregelungen, sogenannter temporärer Anordnungen, Vorkehrungen zur Verkehrssicherheit zu berücksichtigen; dies betrifft etwa die Angleichung von Niveauunterschieden, die Schaffung von Rampen, die Beschaffenheit von Oberflächen, Breiten, Sichtverhältnisse, gesicherte Überquerungsstellen sowie die Sicherung und Geschwindigkeitsreduzierung auf Schulwegen oder Wegen zu besonderen Einrichtungen.¹⁰⁴ Allerdings setzen die ausführenden Firmen die Anordnungen unterschiedlich um, sodass sich in der Praxis in erster Linie Umsetzung, Überwachung und Qualitätssicherung als Problem darstellen.¹⁰⁵ Zudem, so die Verkehrslenkung Berlin, seien aufgrund der kurzen Dauer und häufigen Änderungen der Maßnahmen folgende Punkte problematisch: die

⁹⁸ Ebd.

⁹⁹ Ebd., S. 3.

¹⁰⁰ Ebd., S. 4.

¹⁰¹ Expert_innengespräch Seniorenvertretung am 13.07.2017.

¹⁰² AG Bauen und Verkehr (2016), S. 4.

¹⁰³ Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales (2007), S. 23.

¹⁰⁴ Verkehrslenkung Berlin (2017), S. 2.

¹⁰⁵ Expert_innengespräch SenUVK am 26.04.2017; Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales (2007), S. 23.

Verwendung baulicher Leitelemente statt Markierungen sowie die nicht barrierefreie Ausstattung provisorischer Lichtsignalanlagen und damit fehlende zuverlässige akustische Führung.¹⁰⁶ Auch hier erleben also Menschen mit Behinderungen im Alltag nach wie vor Barrieren:

„Meistens ist der Ausweichweg zu schmal. [...] Oder wenn man auf die Straße ausweichen muss, ist manchmal nicht abgesenkt.“ (Interview 2)

4.3.4 Verkehrssicherheit

Besonders problematisch werden Barrieren dann, wenn sie die Sicherheit der Verkehrsteilnehmer_innen beeinträchtigen: 2016 verunglückten in Berlin 17.392 Personen im Straßenverkehr, davon wurden 56 Personen getötet, 2.087 schwer verletzt und 15.249 leicht verletzt.¹⁰⁷ Von den insgesamt 141.154 Verkehrsunfällen im Jahr 2016 fanden 2.534 mit Fußgänger_innenbeteiligung statt, das entspricht einem Anteil von 1,8 Prozent. Allerdings enden Unfälle im Fußverkehr in rund 93,4 Prozent der Fälle mit sogenannten Personenschäden, das heißt es werden Menschen verletzt oder getötet.¹⁰⁸ Die in der Fußverkehrsstrategie angestrebte Senkung der Zahl verletzter und getöteter Fußgänger_innen konnte nicht erreicht werden: 2016 erlitten insgesamt 555 Fußgänger_innen einen schweren Personenschaden, das sind 25,9 Prozent mehr als im Ausgangsjahr 2009.¹⁰⁹ Die Unfallstatistiken sagen allerdings nicht aus, inwiefern Menschen mit Behinderungen an Unfällen beteiligt sind.¹¹⁰

„Das Einzige, was wirklich blöd ist, ist wenn der Übergang relativ lang ist. Da sind die Ampelzeiten so kurz, dass man praktisch schon halb im Rot ist. [...] Es gibt halt [Übergänge], wenn man die Straße überqueren muss, das sind halt relativ breite Straßen, da schaff ich es teilweise gar nicht beim ersten Mal drüber zu gehen. Weil man da nichts dazwischen hat. [...] Grad wenn da Abbieger sind, Seitenabbieger oder so, steht man schon mit einem Bein praktisch im Verkehrsunfall.“ (Interview 4)

Maßnahmen der Unfallkommission berücksichtigen darüber hinaus beispielsweise nicht den Bedarf blinder und sehbehinderter Menschen.¹¹¹ Die Verbesserung der Verkehrssicherheit ist auch Teil der Seniorenpolitik und eine der zentralen Forderungen der Landesseniorenvertretung im Hinblick auf Mobilität.¹¹² Die Zahl der Unfälle mit Senior_innen in Berlin nahm allerdings in den letzten Jahren ebenfalls zu. Dabei schwanken die Zahlen je nach Bezirk und Art der Verkehrsteilnahme stark.¹¹³

4.3.5 Toiletten

Im Jahr 1993 wurden insgesamt 285 ehemals vom Land Berlin betriebene öffentliche Toiletten in die private Trägerschaft der Wall AG überführt, die für die Sanierung und den Unterhalt der Toiletten im Gegenzug Werberechte erhielt. Im September 2013 kündigte die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt diesen Vertrag über

¹⁰⁶ Verkehrslenkung Berlin (2017), S. 2.

¹⁰⁷ Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (2016b), o.S.

¹⁰⁸ Der Polizeipräsident in Berlin (2017a), S. 2–6.

¹⁰⁹ Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (2016), S. 5; Der Polizeipräsident in Berlin (2017b), S. 10–11.

¹¹⁰ Es werden von der Polizei Sonderauswertungen zu bestimmten Gruppen von Verkehrsteilnehmer_innen gemacht (Fußgänger, Radfahrer, Kinder, junge Erwachsene sowie Senioren). Menschen mit Behinderungen werden nicht gesondert erfasst.

¹¹¹ AG Bauen und Verkehr (2016), S. 3.

¹¹² Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales (2013), S. 32–33; Expert_innengespräch Seniorenvertretung am 13.07.2017.

¹¹³ Der Polizeipräsident in Berlin (2017c), S. 2–6.

öffentliche Bedürfnisanstalten aus kartell-, beihilfe- und vergaberechtlichen Gründen. Er läuft Ende 2018 aus.¹¹⁴ Die Kündigung des Vertrags löste viel Kritik aus, da die Toiletten als gutes Beispiel für Barrierefreiheit gelten: Die im Zuge der Vertragslaufzeit entstandenen City-Toiletten sind mit dem Signet „Berlin barrierefrei“ ausgezeichnet und mit einem Euro-WC-Schlüssel kostenfrei zu nutzen. Nach Auskunft des Sozialverbands VdK waren im März 2017 in Berlin 8.177 sogenannte Euro-WC-Schlüssel (oder Darmstädter Schlüssel) im Umlauf.¹¹⁵

„Ja. Die [City-Toiletten] benutze ich sehr häufig und es wäre ein echter Verlust, wenn die nicht mehr da sind.“ (Interview 2)

Eine im März 2017 durchgeführte Bestandsaufnahme ermittelte noch 252 öffentliche Toiletten, von denen 234 durch die Wall AG und 18 durch andere Unternehmen betrieben werden. Im Durchschnitt ist damit eine Toilette pro 14.000 Personen verfügbar, damit liegt Berlin im nationalen und internationalen Vergleich im unteren Mittelfeld. 171 dieser Toiletten waren City-Toiletten. 24 Prozent der Toiletten waren zum Zeitpunkt der Bestandsaufnahme nicht funktionstüchtig,¹¹⁶ allerdings gab die Wall AG im November an, dass die Ausfallquote bezogen auf das laufende Jahr 2017 nur sechs Prozent betrug.¹¹⁷ Die Bestandsaufnahme ergab auch eine sehr ungleiche Verteilung auf die Bezirke: Am meisten Toiletten sind in Charlottenburg-Wilmersdorf und Mitte vorhanden, am wenigsten in Lichtenberg und Marzahn-Hellersdorf. Von den 252 Toiletten waren 185, also 73 Prozent, barrierefrei, davon 180 mit Euro-WC-Schlüssel zugänglich und fünf ohne. Die Analyse ergab unter anderem, dass die Barrierefreiheit, der hygienische Zustand und die zusätzliche Ausstattung der Toiletten zu verbessern seien.¹¹⁸

Die Bestandsaufnahme erfolgte im Zuge der Entwicklung eines sogenannten Toilettenkonzepts, welches am 1. August 2017 durch den Senat beschlossen wurde. Diesem Prozess vorangegangen waren Proteste und Interventionen durch den damaligen Landesbeauftragten, den Landesbeirat und die Bezirksbeauftragten für Menschen mit Behinderung, die Landesseniorenvertretung sowie zahlreiche andere Akteure, welche zum einen fehlende Partizipation kritisierten und zum anderen Verschlechterungen beim erreichten Stand der Barrierefreiheit befürchteten. Das daraufhin unter Beteiligung der Interessenvertretungen und der Bezirke erarbeitete Toilettenkonzept sieht drei Versorgungsszenarien mit „Berliner Toiletten“ vor: Zwischen 2019 und 2020 sollen im Rahmen der Grundversorgung 257 Toiletten betrieben werden, einschließlich fünf neuer Standorte; 29 bislang wenig genutzte Toiletten sollen an neue Orte verlagert werden. 2021 bis 2022 ist eine verbesserte Versorgung mit dann insgesamt 366 Toiletten angestrebt, darunter 109 an von Bezirksämtern, Zivilgesellschaft und Vertreter_innen von Menschen mit Behinderungen vorgeschlagenen Standorten. Allerdings ist diese verbesserte Versorgung abhängig von der Finanzierung. Ab 2024 soll schließlich nach einer Evaluierung eine erweiterte Versorgung geprüft werden, bei der insgesamt 447 Standorte geplant sind.¹¹⁹ Teil des Konzeptes sind zwingende Mindestanforderungen, die in der Ausschreibung der neuen „Berliner Toiletten“ enthalten sind. Mit Blick auf

¹¹⁴ Abgeordnetenhaus Berlin (2016a), S. 1.

¹¹⁵ Abgeordnetenhaus Berlin (2017a), S. 3.

¹¹⁶ Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz (2017a), S. 9–13.

¹¹⁷ Wall (2017), o.S.

¹¹⁸ Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz (2017a), S. 9–13.

¹¹⁹ Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz (2017b), o.S.

Barrierefreiheit ist die DIN 18040, Teil 1 einzuhalten, weiterhin gilt die DIN EN 16194 und für bestehende Anlagen muss einzeln überprüft werden, ob diese der DIN entsprechen und ob eine entsprechende Umgestaltung möglich ist.¹²⁰ Das Konzept formuliert unter dem Stichwort „Inklusion“ auch Anforderungen mit Blick auf Menschen mit Behinderungen und Senior_innen, welche über die oben genannten Mindestanforderungen hinaus berücksichtigt werden sollen.¹²¹ Die Toiletten sollen auch weiterhin mit dem Euro-WC-Schlüssel kostenfrei nutzbar sein, für alle anderen Personen fällt eine Nutzungsgebühr von 50 Cent an.¹²²

Die Senatorin für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz wertet das Konzept als Verbesserung,¹²³ auch die Senatorin für Integration, Arbeit und Soziales bezeichnet es als „Schritt in die richtige Richtung“.¹²⁴ Die Landesbeauftragte für Menschen mit Behinderung sieht dies jedoch kritisch und bemängelt den geringen Haushaltsansatz für die Toiletten. Da die Ausschreibung derzeit erst läuft und die Umsetzung und Entwicklung der „Berliner Toiletten“ noch aussteht, muss zunächst abgewartet werden. Gerade deshalb ist die konsequente Beteiligung der Interessenvertretungen von Menschen mit Behinderungen zentral. Jedoch ist klar, dass vom Land ausreichende Finanzmittel vorgesehen werden müssen, um den Verpflichtungen der Daseinsvorsorge und der Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen nachzukommen. Aus menschenrechtlicher Perspektive ist zudem anzumerken, dass öffentlichen Toiletten eine entscheidende Rolle bei der Daseinsvorsorge zukommt. Solange zugängliche Toiletten an Bahnhöfen und Umsteigepunkten und in Restaurants, Cafés, Geschäften und anderen Orten nicht ausreichend vorhanden sind, sollte die Versorgung mit ihnen daher nicht an Finanzierungsvorbehalte geknüpft sein.

4.4 Mobilität im öffentlichen Verkehr

27 Prozent aller Wege pro Person und Tag in Berlin werden mit öffentlichen Verkehrsmitteln zurückgelegt; zugleich umfasst der Öffentliche Verkehr 42 Prozent der Verkehrsleistung in Kilometern pro Person und Tag. Insbesondere für den Weg zum Arbeitsplatz ist dieser wichtig: 40 Prozent der Wege zur Arbeit werden mit öffentlichen Verkehrsmitteln zurückgelegt.¹²⁵

Auch Menschen mit Behinderungen in Berlin nutzen häufig den ÖPNV: 74,5 Prozent der vom Berliner Behindertenverband (BBV) zwischen Dezember 2016 und Februar 2017 befragten Personen (n = 660) gaben an, das Angebot der Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) täglich oder mehrmals wöchentlich zu nutzen. Neben der BVG, die 68,8 Prozent der Befragten nutzen, waren die anderen genannten Verkehrsmittel die S-Bahn (9,2 Prozent), der Sonderfahrdienst (7,8 Prozent), das eigene Auto (7,8 Prozent), das Taxi (1,4 Prozent) sowie andere Verkehrsmittel (5 Prozent). Zwar sind diese Daten nicht repräsentativ und durch den Fokus auf die BVG auch nicht für den ganzen Öffentlichen Verkehr aussagekräftig, aber es handelt sich hier um eine der wenigen Befragungen von Menschen mit Behinderungen selbst zum Thema. 93 Prozent der Befragten gaben an, eine Behinderung zu haben; 46,9 Prozent, einen Rollstuhl zu nutzen; 13,6 Prozent mobilitätseingeschränkt zu sein

¹²⁰ Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz (2017a), S. 28.

¹²¹ Ebd., S. 30–32.

¹²² Ebd., S. 4; Abgeordnetenhaus Berlin (2017b), S. 4–5.

¹²³ Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz (2017b).

¹²⁴ taz.de (2017), o.S.

¹²⁵ Ließke (2013), S. 4.

und 9,9 Prozent, sehbehindert zu sein. Durch die Größe des Samples ist daher davon auszugehen, dass die Ergebnisse die Einschätzungen und Erfahrungen von Menschen mit Behinderungen in Berlin tendenziell widerspiegeln.¹²⁶

„Ich habe kein Auto. Ich fahre ausschließlich mit öffentlichen Verkehrsmitteln.“
(Interview 2)

Das Angebot der BVG insgesamt fanden 27,6 Prozent der vom BBV Befragten im Hinblick auf Barrierefreiheit sehr gut oder gut, 46,9 Prozent befriedigend, 16,9 Prozent ausreichend und 8,6 Prozent mangelhaft. In Bezug auf die Berücksichtigung der Belange behinderter und/oder mobilitätseingeschränkter Passagiere in unterschiedlichen Verkehrsmitteln schnitten die Busse mit 27,7 Prozent guten und sehr guten, 58,8 Prozent befriedigenden und ausreichenden und 13,5 Prozent mangelhaften Bewertungen etwas besser ab als die U-Bahn-Wagen mit 19,7 Prozent sehr guten und guten, 66,4 Prozent befriedigenden und ausreichenden und 14 Prozent mangelhaften Bewertungen. Am schlechtesten wurden die Straßenbahnen beurteilt, rund 20,7 Prozent der Befragten halten diese für mangelhaft und 34,5 Prozent für ausreichend.¹²⁷ Bei der Repräsentativbefragung in Charlottenburg-Wilmersdorf gaben rund 20 Prozent der männlichen und 25 Prozent der weiblichen Befragten an, mit dem ÖPNV unzufrieden zu sein, dies betraf insbesondere fehlende oder defekte Aufzüge und Rolltreppen, unzureichende Vergünstigungen sowie mangelnde Rücksichtnahme durch Dritte.¹²⁸

4.4.1 U-Bahn

Im Qualitätsmonitoring schneidet die U-Bahn mit einer Note von 2,84 (2014) beziehungsweise 2,86 (2015) im Hinblick auf Barrierefreiheit schlechter ab als die anderen Verkehrsmittel.¹²⁹ Von den 173 Berliner U-Bahnhöfen waren zum 31.12.2016 104 Stationen mit insgesamt 150 Aufzügen, acht mit baulichen Rampen, 118 mit taktilen Leitsystemen und 93 Stationen mit Fahrtreppen ausgestattet.¹³⁰ Damit sind 64,7 Prozent der Bahnhöfe stufenlos zugänglich und 68,2 Prozent verfügen über taktile Leitsysteme. Zwischen 2014 und 2016 wurden zehn U-Bahnhöfe umgebaut und ein weiterer Bahnhof mit dem ersten von drei Aufzügen versehen.¹³¹ Im Jahr 2017 sollen an zehn weiteren U-Bahnhöfen die Bauarbeiten abgeschlossen werden.¹³² Damit wären dann 114 Stationen (65,9 Prozent) stufenlos zugänglich. Die BVG und das Land Berlin verfolgen das Ziel, bis 2020 alle U-Bahnhöfe mit Aufzügen und taktilen Leitsystemen auszustatten. Aufgrund der fortgeschrittenen Zeit wurden mittlerweile Planungen für alle U-Bahnhöfe von der BVG in Auftrag gegeben und es wird bei Vorliegen von Baugenehmigungen auch der Bau von Aufzügen vorgezogen, welche gemäß der mit der bei der Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz verorteten AG „Bauen und Verkehr barrierefrei“ abgestimmten Prioritätenlisten als nachrangig eingestuft wurden.¹³³ Bei der Recherche verwies die BVG auf die Vielzahl an Kontextfaktoren, welche die Dauer der Planungs-, Genehmigungs- und Bauphase beeinflussen: Dazu zählen unter anderem die Länge der Genehmigungsverfahren, die baulichen Gegebenheiten vor Ort, Brand- und

¹²⁶ Berliner Behindertenzeitung (2017a), o.S.; Berliner Behindertenverband (2017), S. 9–12.

¹²⁷ Berliner Behindertenverband (2017), S. 1–8.

¹²⁸ Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf von Berlin (2017), S. 46.

¹²⁹ Center Nahverkehr Berlin (2016), S. 21; Center Nahverkehr Berlin (2017a), S. 21.

¹³⁰ Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz (2017c).

¹³¹ Berliner Verkehrsbetriebe (2017), S. 1–2.

¹³² Ebd.

¹³³ Ebd.

Denkmalschutzaufgaben, erforderliche verkehrliche Maßnahmen während des Baus und nicht zuletzt die verfügbaren Kapazitäten der Bauunternehmen.¹³⁴

Die Fahrzeugflotte der U-Bahn gilt bei der BVG bereits heute als weitgehend barrierefrei, da der gegebenenfalls zwischen Bahnsteig und Fahrzeug bestehende Höhenunterschied durch das Anlegen der mobilen Klapprampe durch das Fahrpersonal überbrückt werden kann. Allerdings bestehen – ebenso wie bei den Bussen – unterschiedliche Auffassungen, inwiefern das Kriterium „ohne fremde Hilfe“ damit erfüllt ist. Einerseits wird argumentiert, das Fahrpersonal sei Teil des Systems, andererseits wird angeführt, dass es sich um fremde Hilfe handle.¹³⁵ Auf Basis der UN-BRK können Klapprampen – nicht nur bei der U-Bahn, sondern auch im Busverkehr – als angemessene Vorkehrung eingestuft werden, sie ersetzen jedoch nicht die Verpflichtung zur Herstellung zugänglicher Beförderungssysteme im Sinne von Artikel 9 UN-BRK. Als Übergangslösung bis zum Erreichen der Niederflurigkeit aller Fahrzeuge sind die Klapprampen in Berlin weitgehend akzeptiert, obwohl sie die Einstiegsmöglichkeiten von Rollstuhlnutzer_innen damit auf den ersten Wagen reduzieren.

„In Berlin ist es besser, dass der U-Bahnfahrer eine Rampe anlegt. Das ist in [Stadt] nicht. Da muss ich alleine sehen, wie ich die Stufe hochkomme. [...] Wenn ich [aber] auf den Bahnsteig komme und die U-Bahn ist gerade da, da kann ich nicht einsteigen. Ich muss ja immer erst zum Fahrer.“ (Interview 2)

Um einen niveaugleichen Zugang zu erreichen, sind Niederflurfahrzeuge nötig: Zum 31.12.2016 waren 104 von 476 (22 Prozent) der Wagen im Kleinprofil niederflurig und 276 von 768 (36 Prozent) der Wagen im Großprofil. Von den insgesamt 1244 U-Bahn-Wagen sind damit 380 (30,54 Prozent) Niederflurfahrzeuge, welche in der Regel auch ohne Anlegen der mobilen Rampen von Rollstuhlfahrer_innen genutzt werden können. Weitere Niederflurwagen sollen beschafft werden.¹³⁶

Fahrgastinformationen werden an allen Bahnhöfen visuell und akustisch zur Verfügung gestellt. Bezüglich der in den U-Bahn-Fahrzeugen übermittelten Informationen teilt die BVG mit, dass alle Fahrzeuge über Innenansagen verfügen; in den „älteren U-Bahnwagen“ seien allerdings in der Regel keine visuellen Informationen vorhanden. Auch sei die Akustik zum Teil sehr schlecht. Aktuell suche die BVG „Wege, die Informationsvermittlung auch in den älteren U-Bahnfahrzeugen kurzfristig zu verbessern“ und teste entsprechende Lösungen.¹³⁷ Grundsätzlich sollen Fahrgastinformationen nach dem Zwei-Sinne-Prinzip und möglichst leicht verständlich gestaltet werden. Homepage und App der BVG sind für blinde und sehbehinderte Menschen barrierefrei nutzbar.¹³⁸ Wichtig sind auch die Beschilderungen am Bahnsteig und in den Fahrzeugen, welche jedoch nicht immer als ausreichend wahrgenommen werden:

„Also ich finde es schon mal ganz gut, dass die Beschilderung generell, also in der U-Bahn zum Beispiel, so ist, dass das Rollstuhlsymbol da ist. Dass man weiß, in

¹³⁴ Ebd., S. 2.

¹³⁵ Expert_innengespräch BVG am 21.04.2017; Expert_innengespräch Bezirksbehindertenbeauftragter Spandau am 17.08.2017.

¹³⁶ Berliner Verkehrsbetriebe (2017), S. 3.

¹³⁷ Ebd., S. 5–6.

¹³⁸ Ebd.

welche Richtung man gehen muss überhaupt. Aber es müsste dann halt, wenn man praktisch wechselt, oder den Bahnsteig wechseln muss oder nochmal umsteigen muss, dann müsste das Schild natürlich irgendwo auch weitergehen. Also zur U-Bahn die Richtung.“ (Interview 4)

Es befinden sich insgesamt 557 Informationsrufsäulen an allen Bahnsteigen der 173 U-Bahnhöfe, welche mit einem „für Rollstuhlfahrer gut erreichbaren“¹³⁹ Anforderungstaster ausgestattet sind; zudem wird bei Auslösen des Sprechkontakts eine Video-Kamera eingeschaltet, über welche die Leitstelle erkennen kann, ob Personal zur Säule gesandt werden muss, um den Fahrgästen zu helfen oder diese zu informieren. In das taktile Leitsystem werden die Informations- und Notrufsäulen erst seit 2015 einbezogen.¹⁴⁰ Von den zwölf Kundenzentren der BVG sind nach deren Angaben sieben „uneingeschränkt barrierefrei“ nutzbar, das heißt diese sind stufenlos zugänglich und mit unterfahrbaren Tischen und schwenkbaren Monitoren ausgestattet. Die fünf weiteren Kundenzentren sind „aufgrund von Platzmangel und/oder Denkmalschutzauflagen“¹⁴¹ als Schalter- beziehungsweise Tresenverkaufsstellen eingerichtet, am Flughafen Tegel gibt es ergänzend mobile Berater_innen beziehungsweise Ticket-Verkäufer_innen. Von den 227 privaten Verkaufsstellen in der Nähe der U-Bahnhöfe ist laut BVG „ein großer Teil barrierefrei“. Nähere Daten liegen hierzu nicht vor. Die BVG verweist zudem auf die Möglichkeit, Tickets und Informationen online und über die BVG-App zu beziehen. Das digitale Angebot soll in den nächsten Jahren weiter ausgebaut werden. Von den am 31.12.2016 bestehenden 680 stationären und 441 mobilen Verkaufsautomaten sind nach Angaben der BVG die stationären Automaten von Rollstuhlfahrern nutzbar.¹⁴² Bei Neubeschaffungen, die allerdings aktuell nicht terminiert sind, sind barrierefreie Bedienhilfen vorgesehen.

Im Schienenersatzverkehr werden grundsätzlich als barrierefrei geltende Niederflrbusse eingesetzt und Fahrgäste im Vorfeld informiert. Die Busse fahren möglichst zwischen zwei barrierefreien U-Bahnhöfen, allerdings können hiervon auch Abweichungen entstehen, wenn an den Bahnhöfen keine Bushaltestellen eingerichtet werden können oder Ähnliches. Die BVG verweist darauf, dass es aufgrund des engmaschig angelegten ÖPNV-Netzes und mit der online-Fahrplanauskunft auch möglich ist, barrierefreie Alternativrouten zu finden, die auch in den Informationsprodukten zu Baumaßnahmen dargestellt werden.¹⁴³

4.4.2 Bus

Nicht nur in der BBV-Umfrage, sondern auch im Qualitätsmonitoring schneiden Busse von allen berücksichtigten Verkehrsmitteln am besten ab: In Bezug auf die Barrierefreiheit erreichen sie eine Bewertung von 2,23 (2014) beziehungsweise 2,24 (2015).¹⁴⁴ Laut Nahverkehrsmonitoring waren mit Stand November 2016 rund 600 der 6.500 Berliner Bushaltestellen, also 9 Prozent, barrierefrei nutzbar.¹⁴⁵ Auch hier zeigt

¹³⁹ Ebd., S. 6.

¹⁴⁰ Ebd.

¹⁴¹ Ebd., S. 7.

¹⁴² Ebd.; Winiger / Hoffmann (2007), S. 3–4, zufolge befindet sich der Münzschlitz auf einer Höhe von 1,52 Meter und das EC-Interface rechts davon geringfügig höher. Der untere Rand des Touchscreens befindet sich auf einer Höhe von 1,13 Meter. Ob die Automaten daher wirklich von Rollstuhlfahrer_innen genutzt werden können, kann angezweifelt werden.

¹⁴³ Berliner Verkehrsbetriebe (2017), S. 6–7.

¹⁴⁴ Center Nahverkehr Berlin (2016), S. 21; Center Nahverkehr Berlin (2017a), S. 21.

¹⁴⁵ Center Nahverkehr Berlin (2017b), S. 18.

sich allerdings, dass umstritten ist, was als barrierefrei gelten kann und was nicht.¹⁴⁶ So wird die in der AV Geh- und Radwege erfolgte Festlegung auf Kasseler Sonderborde (Höhe Fahrbahn – Bordsteinkante: 16 Zentimeter) kritisiert, weil dadurch auch nach erfolgtem Kneeling (Absenken) der Niederflurbusse eine Reststufe von fünf bis sieben Zentimetern und so gegebenenfalls das Ausklappen der Rampe durch die Busfahrer_innen notwendig bleibt.¹⁴⁷ Zwar existieren Alternativen wie der Kasseler Sonderbord Plus (Höhe Fahrbahn – Bordsteinkante: 22 Zentimeter), mit dem die Reststufe auf ein bis zwei Zentimeter verringert werden kann, doch werden diese bislang in Berlin nicht verbaut.¹⁴⁸ Daher kommt beispielsweise der Beauftragte für Menschen mit Behinderung in Spandau zur Einschätzung, dass nur eine einzige Berliner Bushaltestelle wirklich als barrierefrei gelten kann.¹⁴⁹ Eine schnelle Lösung im Einvernehmen mit den Verbänden und Interessenvertretungen von Menschen mit Behinderungen im Rahmen der Fortschreibung des Nahverkehrsplans scheint dringend erforderlich, um für die 91 Prozent der Berliner Haltestellen, welche noch nicht umgebaut sind, einen Standard festzulegen, welcher von allen Seiten als barrierefrei akzeptiert wird.

Die BVG selbst hat mit Sondermitteln des Senats in eigener Regie in den letzten Jahren 499 Bushaltestellen umgebaut, 110 davon zwischen 2014 und 2016.¹⁵⁰ Da die Bushaltestellen als Teil des öffentlichen Straßenlandes gelten, sind aber die Straßenbeziehungsweise Tiefbauämter der Bezirke zuständig. Der Anteil der von den einzelnen Bezirken ausgebauten Haltestellen ist weder der Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz noch der BVG bekannt.¹⁵¹ An die Tiefbaubeziehungsweise Straßenämter der Bezirke direkt versandte Anfragen erbrachten nur unzureichende Informationen. Überwiegend waren weder Aussagen zu Bestand noch zu erfolgten Maßnahmen möglich oder die Anfragen wurden nicht beantwortet; von sechs Bezirken wurde außerdem auf die Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz und/oder die BVG verwiesen. Lediglich drei Bezirke – Reinickendorf, Steglitz-Zehlendorf und Marzahn-Hellersdorf – machten detaillierte Angaben. Dabei wurde deutlich, dass die Zahl der zwischen 2014 und 2016 erfolgten Umbauten (Reinickendorf 2, Steglitz-Zehlendorf etwa 15, Marzahn-Hellersdorf 23) und der bis 2018 geplanten Maßnahmen (Reinickendorf 4, Steglitz-Zehlendorf 24, Marzahn-Hellersdorf 13) sehr unterschiedlich ist.¹⁵² An Haushaltsmitteln sind derzeit 1,5 (2016) bis 2,5 (2017) Millionen Euro eingestellt.¹⁵³ Jedoch werden diese nur zögerlich durch die Straßenbaulasträger abgerufen.¹⁵⁴ Bereits der Nahverkehrsplan 2014-2018 führt aus, dass die Umsetzung der im Personenbeförderungsgesetz formulierten Vorgaben und die Einhaltung der Frist bis 2022 bei den Bushaltestellen nicht möglich sein wird.¹⁵⁵ Als Gründe hierfür werden mangelnde Kapazitäten für die Planungsleistung, fehlende finanzielle Mittel für den nötigen Investitionsaufwand sowie die notwendige Berücksichtigung langer Investitionszyklen angeführt.¹⁵⁶ Zudem sollen aus technischen Gründen bestimmte Haltestellen als dauerhafte Ausnahmen gekennzeichnet werden. Als Ziel wird im Nahverkehrsplan zunächst eine

¹⁴⁶ Die Landesbeauftragte für Menschen mit Behinderung (2017), S. 1–2.

¹⁴⁷ Ebd.

¹⁴⁸ Ebd.

¹⁴⁹ Expert_innengespräch Bezirksbehindertenbeauftragter Spandau am 17.08.2017.

¹⁵⁰ Berliner Verkehrsbetriebe (2017); S. 3.

¹⁵¹ Ebd., S. 3–4.; Expert_innengespräch SenUVK am 20.03.2017.

¹⁵² Rücklauf der Bezirke zum Schreiben der MSt UN-BRK vom 08.03.2017.

¹⁵³ Abgeordnetenhaus Berlin (2016b), S. 44.

¹⁵⁴ Center Nahverkehr Berlin (2017b), S. 21.

¹⁵⁵ Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (2014), S. 75.

¹⁵⁶ Ebd.

systematische Erfassung und Katalogisierung des Umrüstungsbedarfs unter Berücksichtigung technischer und wirtschaftlicher Aspekte bis 2018, etwa durch ein Kataster, genannt.¹⁵⁷ Allerdings ist dieses bislang nicht erstellt.¹⁵⁸ Zudem löst eine Katalogisierung und Priorisierung nicht das Problem, dass bei den bezirklichen Straßenbaulastträgern die personellen Kapazitäten der Erfüllung der gesetzlich vorgesehenen Aufgaben entgegenstehen.¹⁵⁹

Da die Bushaltestellen Teil des öffentlichen Straßenlandes sind, ergeben sich Probleme, die es bei den anderen Verkehrsmitteln nicht gibt, beispielsweise durch das Fehlverhalten anderer Verkehrsteilnehmer_innen, welche die Haltestellen zuparken. Bei Haltestellenkaps (ohne Haltebucht) ist dieses Risiko geringer.

„Die Busse können häufig nicht richtig an die Haltestellen fahren, weil die zugeparkt sind.“ (Interview 2)

Seit 2009 werden ausschließlich Niederflrbusse eingesetzt. Die Busse haben spezielle Sitzplätze für kleinwüchsige Menschen, eine kontrastreiche Farbgestaltung und möglichst durchgehende Haltestangensysteme, welche die Orientierung erleichtern sollen.¹⁶⁰ Zudem wird in Berlin sogenanntes automatisches Kneeling, also das Absenken an allen Haltestellen, praktiziert, um den Einstieg zu erleichtern. Doppeldecker und neue Gelenkbusse verfügen über zwei Rollstuhl-Stellplätze, zum 31.12.2016 waren dies 591 von 1379 Bussen (46 Prozent). Eine zusätzliche Klapprampe an der ersten Tür hatten 1.080 Busse (78 Prozent). Die BVG schafft seit 2011 allerdings nur noch Busse an, die dem europäischen Standard mit Klapprampe an der zweiten Tür entsprechen, da die Rampe an der ersten Tür nach Erfahrung des Verkehrsunternehmens nicht häufig genutzt wird und wegen der erforderlichen Breite des Ganges Sitzplätze in der Nähe der ersten Tür und des Fahrpersonals entfallen.¹⁶¹ In allen Bussen werden Fahrgastinformationen nach dem Zwei-Sinne-Prinzip bereitgestellt.¹⁶² Anders als in anderen Verkehrsmitteln besteht beim Bus die Möglichkeit, mit dem Fahrer zu kommunizieren, dies kann sich für die Berücksichtigung der Bedarfe von Menschen mit Behinderungen als vorteilhaft erweisen:

„Na gut, beim Bus hat man den Vorteil, dass man natürlich zum Fahrer noch was sagen kann. Da sag ich schon immer: Fahren Sie bitte erst los, wenn ich schon sitz und so.“ (Interview 4)

Während innerhalb der Fahrzeuge die Fahrgastinformationen visuell und akustisch erfolgen, besteht bei Bussen und Straßenbahnen das bereits seit 1992 bekannte Problem, dass eine akustische Information außen nicht vorhanden ist und nur visuelle Außenanzeigen über die Liniennummer und das Fahrziel informieren. Damit bleibt das Zwei-Sinne-Prinzip unberücksichtigt. Dies ist insbesondere bei Haltestellen, die von mehreren Linien angefahren werden, aber auch bei Bussen mit verschiedenen Fahrtzielen ein Problem.

¹⁵⁷ Ebd.

¹⁵⁸ Expert_innengespräche SenUVK am 20.03.2017 und 26.04.2017.

¹⁵⁹ Center Nahverkehr Berlin (2017b), S. 21.

¹⁶⁰ Center Nahverkehr Berlin (2017b), S. 18.

¹⁶¹ Berliner Verkehrsbetriebe (2017), S. 3–4.

¹⁶² Ebd.

„Das ist [ein] Haupthindernis: zu erkennen, was gerade vor mir ist. Also einen Bus zu erkennen. Welcher Bus jetzt gerade ankommt und wohin fährt er. [...] Das ist ein absolutes Handicap. [...] Innerhalb des Busses ist es sehr gut gelöst. Da wird angesagt, welche Station kommt und so weiter. Aber wenn ich draußen stehe, dann komme ich nicht klar, wenn mir nicht ein anderer, also ein Passant, hilft. Das ist das eine. Das zweite ist, ich könnte ja genauso den Busfahrer fragen, aber ich stehe zu einem großen Prozentsatz immer an der falschen Stelle. Wenn ich an dem Schild stehe, BVG-Schild, dann ist der Bus nicht selten, also zu 50 Prozent, an anderer Stelle. Das heißt, da, wo ich hinfrage, ist gar kein Schaffner. Da steht dann manchmal gar nicht der Bus, der steht weiter vorn. Da muss ich hintapern, also den Bus abklopfen: Wo ist hier die Eingangstür? Und wenn ich die Eingangstür getroffen habe, dann ist es der mittlere Eingang und so weiter. Also eine Katastrophe im Grunde.“ (Interview 5)

Seit 1992 wurden verschiedene Lösungsversuche diskutiert und wegen technischer Umsetzungsprobleme oder Ablehnung durch die Zivilgesellschaft wieder verworfen, dazu zählen sogenannte sprechende Haltestellen ebenso wie außen hörbare Innenansagen in Bussen und Straßenbahnen.¹⁶³ 2014 einigten sich der Senat und die BVG erneut auf die Durchführung eines Modellprojekts, 2016 wurde eine im Auftrag der BVG durchgeführte Vorstudie dazu abgeschlossen.¹⁶⁴ Mittels eines einjährigen Markterkundungsverfahrens sollen mögliche technische Lösungen an je einer Bus- und Straßenbahnlinie erprobt werden, bis 2022 soll eine flächendeckende Lösung eingeführt sein.¹⁶⁵ Wie der Einbezug von Smartphones gestaltet wird, bleibt abzuwarten: Insgesamt werden ausschließliche Smartphone-Lösungen von Seiten der Zivilgesellschaft sowie dem ehemaligen Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderung kritisch betrachtet, weil diese nicht alle Menschen, die auf akustische Informationen angewiesen sind, gleichermaßen erreichen und daher lediglich eine Ergänzungsfunktion haben können.¹⁶⁶

„Nein. Ich habe zwar vor, mich da [Smartphone] reinzuarbeiten. Also ich habe da auch schon zwei Stunden Schulung mitgemacht, [Smartphone] betreffend. Aber das ist ein Thema für sich. Das könnte ich mir vorstellen, dass das funktioniert. Aber ich glaube, dass es für die Hälfte der Blinden oder noch mehr nicht infrage kommt, weil die da keinen Ehrgeiz mehr haben, das zu erlernen. [...] Weil es eher ältere Menschen sind.“ (Interview 5)

Bereits jetzt können die an allen Haltestellen vorhandenen visuellen Informationen über Smartphones auch akustisch umgesetzt werden. Dies erfolgt mit Hilfe von an den Haltestellenplänen angebrachten QR-Codes und ist in Echtzeit über die Online-Fahrplanauskunft möglich.¹⁶⁷

4.4.3 Straßenbahn

Während Straßenbahnen in der Umfrage des BBV am schlechtesten abschneiden, liegen sie im Qualitätsmonitoring zwischen Bus und U-Bahn und werden mit 2,75 (2014) beziehungsweise 2,72 (2015) bewertet.¹⁶⁸ 522 Haltestellen und damit

¹⁶³ Expert_innengespräch BVG am 21.04.2017.

¹⁶⁴ Center Nahverkehr Berlin (2017b), S. 20.; Abgeordnetenhaus Berlin (2016b), S. 43–44.

¹⁶⁵ Tagesspiegel (2017a), o.S.

¹⁶⁶ Abgeordnetenhaus (2016b), S. 42.

¹⁶⁷ Berliner Verkehrsbetriebe (2017), S. 4–5.

¹⁶⁸ Center Nahverkehr Berlin (2016), S. 21; Center Nahverkehr Berlin (2017a), S. 21.

65 Prozent der insgesamt 803 Berliner Straßenbahnhaltestellen waren zum 31.12.2016 barrierefrei ausgebaut.¹⁶⁹ Sie verfügten über ausreichend Rangierfläche, ein taktiles Leitsystem sowie eine Bahnsteighöhe von 22 Zentimeter. 100 weitere Haltestellen verfügen über ein taktiles Leitsystem, sind in der Höhe aber noch anzupassen. 163 Haltestellen stellen sogenannte Gehweghaltestellen in der Zuständigkeit der Bezirksämter dar, sodass „die BVG nur geringen Einfluss auf den barrierefreien Ausbau“¹⁷⁰ hat.

Von den 22 Straßenbahnlinien wurden mit Stand des Fahrplanwechsels 2015 13 Linien vollständig mit Niederflurfahrzeugen befahren, fünf überwiegend, zwei anteilig (bei einer Linie ausgenommen Schülerfahrten) und bei zweien kamen noch hochflurige Tatra-Kurzgelenktriebwagen zum Einsatz.¹⁷¹ Die Zahl und Taktung der eingesetzten Niederflurfahrzeuge wurde durch die Auslieferung von jährlich etwa 20 Straßenbahnen des Typs „Flexity“ erhöht. Mit Stand März 2017 waren insgesamt noch 43 hochflurige Tatra-Kurzgelenktriebwagen planmäßig auf fünf Linien (davon auf einer Linie als Verstärker sowie auf einer Linie nur für Schülerfahrten) eingesetzt.¹⁷² Mit dem Fahrplanwechsel im Dezember 2017 sollen alle Linien barrierefrei befahren werden; hochflurige Tatra-Bahnen werden allerdings weiterhin als Reserve für besondere Situationen (beispielsweise Großveranstaltungen) zum Einsatz kommen. Auch dann soll jedoch auf allen Linien die grundsätzliche Barrierefreiheit sichergestellt sein.¹⁷³ Informationen, ob die nächste Straßenbahn barrierefrei ist oder nicht, können seit Herbst 2015 mittels QR-Code an den Haltestellen sowie über die Online-Fahrinformation von BVG und VBB abgerufen werden.¹⁷⁴

Bei den Fahrgastinformationen besteht ebenfalls die bereits in Bezug auf das Verkehrsmittel Bus geschilderte Problematik der Außenansagen. Die mobilen Ticketautomaten in den Straßenbahnen selbst sind für Rollstuhlfahrer_innen nicht nutzbar.¹⁷⁵

4.4.4 S-Bahn

Von den 132 in Berlin existierenden S-Bahnhöfen waren zum 31.12.2016 111 Bahnhöfe mit Aufzügen, 13 mit baulichen Rampen, 117 mit taktilen Leitsystemen und 87 mit Informationsrufsäulen ausgestattet.¹⁷⁶ 93,9 Prozent der Bahnhöfe waren demzufolge stufenlos zugänglich. 38 Bahnhöfe verfügten über eine Fahrtreppe.¹⁷⁷ Zwischen 2014 und 2016 wurden fünf Stationen neu mit Aufzügen ausgestattet, eine Station erhielt ergänzend zu einer Rampe einen Aufzug.¹⁷⁸ Die Erschließung der noch ausstehenden Bahnhöfe ist an weitere Maßnahmen geknüpft, sodass voraussichtlich erst im Jahr 2023 alle S-Bahnhöfe mit einem Aufzug ausgestattet sein werden.¹⁷⁹

„Wobei, bei Bahnen hab ich nur einen Satz noch dazu: Natürlich die allergrößte Angst bei einer Bahn, dass ich da irgendwo leicht über die Schwelle hinauskomme. Bloß, da ist fast überall dieses Geriffelte vorneweg. Gott sei Dank.“ (Interview 5)

¹⁶⁹ Berliner Verkehrsbetriebe (2017), S. 4.

¹⁷⁰ Ebd.

¹⁷¹ Center Nahverkehr Berlin (2017b), S. 19.

¹⁷² Abgeordnetenhaus (2017c), S. 1.

¹⁷³ Berliner Verkehrsbetriebe (2017), S. 4–5.

¹⁷⁴ Center Nahverkehr Berlin (2017b), S. 19.

¹⁷⁵ Berliner Verkehrsbetriebe (2017), S. 5–6.

¹⁷⁶ S-Bahn Berlin (2017), S. 1.

¹⁷⁷ Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz (2017c), o.S.

¹⁷⁸ S-Bahn Berlin (2017), S. 1–2.

¹⁷⁹ Ebd.; Abgeordnetenhaus Berlin (2017d), S. 1–2.

Um Menschen im Rollstuhl den Zugang zum S-Bahn-Wagen zu ermöglichen, werden sogenannte Spaltüberbrückungsrampen genutzt, die sich an allen Stationen befinden. Diese werden von den Triebwagenführer_innen angelegt, wenn diese den Bedarf bei Einfahrt in den Bahnhof erkennen oder vorher eine telefonische Anmeldung stattfand.¹⁸⁰ Die S-Bahn Berlin GmbH bezeichnet ihre derzeitige Fahrzeugflotte als „weitgehend barrierefrei“.¹⁸¹ Dennoch kann es zu Problemen kommen:

„Ja gut, ich war jetzt erst in der Reha, also ich war da natürlich meistens mit dem Rollator unterwegs. Und da besteht natürlich schon immer die Schwierigkeit, gerade bei der S-Bahn mit den kurzen Anhaltezeiten. Das heißt, man kommt gar nicht rein, da sind die Türen schon wieder zu. Also muss man immer jemanden finden, der die Türen mit aufhält. Ich war zum Beispiel zuletzt einmal zwischen den Türen: Der Rollator war drin, ich war draußen.“ (Interview 4)

Allerdings zeigen Auseinandersetzungen im Zusammenhang mit der Neubeschaffung von Fahrzeugen für die Linie S 47 im Frühjahr 2017, dass erreichte und akzeptierte Standards nicht automatisch gesichert sind. Es wurden viele Aspekte bemängelt, wesentliche Kritikpunkte waren jedoch die auf die Mehrzweckbereiche beschränkten Einstiegsmöglichkeiten für Rollstuhlfahrer_innen und die unterbrochenen horizontalen Haltestangen.¹⁸² Ende Juni 2017 verabschiedete der Landesbeirat für Menschen mit Behinderung einstimmig eine Resolution, welche die Kritik an der geplanten Neuanschaffung der S-Bahn bündelte.¹⁸³ Inwiefern das Herstellerkonsortium die geforderten Maßnahmen berücksichtigt, ist derzeit noch unklar.¹⁸⁴ Kritisiert wurde auch die Transparenz und Verbindlichkeit des Beteiligungsprozesses.¹⁸⁵

Visuelle und akustische Fahrgastinformationen sind in allen Wagen vorhanden, je nach Baureihe erfolgen diese vollautomatisch oder aber manuell durch die Triebwagenführer_innen. LED-Laufband-Anzeigen signalisieren die nächsten Halte sowie die Ausstiegsrichtung. 580 der 650 Züge sind mit ertastbaren Türgummis beziehungsweise hervorstehenden Türen ausgestattet. Bis 2025 sollen alle 500 Züge der Baureihe 481 mit taktilen Türtastern nachgerüstet werden.¹⁸⁶

„[Die Tür] muss ich ertasten. Und meist spreche ich einen Passanten an, dass er mich mit reinnimmt. Sonst klopfe ich die ab, die Bahn, um dann einen Eingang zu finden oder um dann den Druckknopf zu finden oder so, um zu öffnen. Also auch nicht ideal.“ (Interview 5)

Die Fahrgastinformationen an den Stationen werden seit Januar 2014 durch ein neues Fahrgastinformationssystem auf Basis softwareverarbeiteter Fahrplandaten sowohl visuell als auch akustisch übermittelt.¹⁸⁷ Informationsrufsäulen auf S-Bahnsteigen verfügen über zwei Ruftaster, einer davon in 85 Zentimetern Höhe. Die Kundenzentren in den Stationen Friedrichstraße, Potsdam Hauptbahnhof, Berlin

¹⁸⁰ S-Bahn Berlin (2017), S. 1–2.

¹⁸¹ S-Bahn Berlin (2017), S. 2.

¹⁸² AG Bauen und Verkehr (2017), S. 3–4.

¹⁸³ Berliner Behindertenzeitung (2017b), o.S.

¹⁸⁴ Abgeordnetenhaus Berlin (2017e), S. 2–3.

¹⁸⁵ Ebd., S. 3.

¹⁸⁶ S-Bahn Berlin (2017), S. 2–3.

¹⁸⁷ Ebd.; mit Ausnahme der Stationen Ostkreuz und Warschauer Straße, hier werden erst Ende 2017 vollautomatische Anzeiger angebracht.

Hauptbahnhof und Gesundbrunnen verfügen jeweils über einen TSI PRM-Counter.¹⁸⁸ Im Zuge von Baumaßnahmen sollen 2018 auch die Kundenzentren Spandau, Ostbahnhof und Lichtenberg barrierefrei ausgestaltet werden. 2011 wurde die Einführung neuer Fahrscheinautomaten abgeschlossen, an deren Gestaltung nach Angaben der S-Bahn Berlin sich auch Behindertenverbände aktiv beteiligten. Im Schienenersatzverkehr werden barrierefreie Fahrzeuge eingesetzt, wobei jedoch im Ausnahmefall bei einer Häufung von Baumaßnahmen wohl auch nicht barrierefreie Fahrzeuge zum Einsatz gelangen.¹⁸⁹ Die vorhandenen Informationen im Falle von Störungen oder Bauarbeiten reichen allerdings nicht immer zur Orientierung aus:

„Oder Zugverkehr unterbrochen, von da bis da fährt ein Bus dann. Aber wenn man jetzt rauskommt und man muss umsteigen in einen Bus, dann kommt man ja: Wo muss ich denn raus? Also diese Strecke, ach, ich muss da und da raus, um zu dem Bus zu kommen, der diesen Pendelverkehr macht. Diese Information fehlt oft. [...] Es wird zwar angezeigt, aber wo muss ich hin? Und dann, die Richtung, wenn ich jetzt in die andere Fahrtrichtung muss, wo muss ich hin?“ (Interview 6)

4.4.5 Eisenbahn

Ebenso wie bei der S-Bahn gilt auch beim Eisenbahnverkehr, dass die Zuständigkeit für die Infrastruktur bei DB Station & Service, für die Fahrzeuge hingegen bei den Verkehrsunternehmen des Fern- und Schienenpersonennahverkehrs liegt. Grundlage für die Herstellung von Barrierefreiheit stellt insbesondere die EU-Richtlinie TSI PRM (vgl. Kapitel 3.1.1) dar. Ein Problem im Schienenverkehr ist die historisch bedingte Unterschiedlichkeit der Bahnsteighöhen: Für Um- und Neubauten sind gemäß europäischem Eisenbahnrecht 76 Zentimeter (im Ausnahmefall 55 Zentimeter) vorgesehen, für die S-Bahn gelten 96 Zentimeter. Deshalb kann es trotz als barrierefrei geltender Fahrzeuge und Infrastruktur zu einem Fortbestehen des Höhenunterschieds kommen. Dies ist beispielsweise bei den neugebauten Bahnsteigen der Dresdner Bahn in Brandenburg der Fall, welche gemäß Eisenbahnbau- und Betriebsordnung 76 Zentimeter hoch sind; die Böden der eingesetzten Doppelstockzüge liegen jedoch auf 55 Zentimeter Höhe.¹⁹⁰ Zur Überbrückung des 21 Zentimeter hohen Spalts sind dann fahrzeug- oder bahnsteiggebundene Einstieghilfen, also Rampen oder Hublifte, nötig. Sofern auf die bahnsteiggebundenen Einstieghilfen des Mobilitätsservices von DB Station & Service zurückgegriffen wird, muss der Bedarf in der Regel bis 20 Uhr am Vortag angemeldet werden.

„Ich habe bisher immer gute Erfahrungen gemacht. Ich kann eben nicht spontan fahren. Ich muss das immer mindestens einen Tag vorher anmelden. Wegen dieser Hubplattform.“ (Interview 2)

Von den 21 Berliner Regional- und Fernbahnhöfen sind 19 (91 Prozent) über Rampen oder Aufzüge zugänglich; 15 (71 Prozent) verfügen über taktile Leitstreifen.¹⁹¹ An elf Bahnhöfen ist ein Mobilitätsservice vorhanden.¹⁹² Dieser ist an neun Bahnhöfen zwischen 6:00 und 22:30 Uhr und an zwei Bahnhöfen zwischen 6:00 und 24:00 Uhr

¹⁸⁸ Damit ist ein Counter gemeint, der den Anforderungen der Technischen Spezifikationen für die Interoperabilität der EU entspricht (vgl. Kapitel 3.1.1) und damit eine länderübergreifende Nutzung der Verkehrssysteme erlaubt.

¹⁸⁹ S-Bahn Berlin (2017) S. 3–4.

¹⁹⁰ Schweriner Volkszeitung (2016), o.S.

¹⁹¹ Center Nahverkehr Berlin (2017b), S. 17.

¹⁹² DB Station & Service (2015), S. 5.

geöffnet. Spontane Unterstützung ist an zehn Bahnhöfen möglich.¹⁹³ 18 verfügen über dynamische Schriftanzeiger.¹⁹⁴ Inwiefern die einzelnen Unternehmen im Schienenpersonennahverkehr des VBB fahrzeuggebundene Einstiegshilfen bereitstellen und ob die Bahnsteighöhen optimiert wurden, konnte aufgrund fehlenden Rücklaufs nicht ermittelt werden. Im Vergleich mit dem Bundesschnitt stellt sich die Situation in Berlin relativ gut dar: Bundesweit sind 77 Prozent der Stationen stufenfrei zugänglich, 59 Prozent haben eine optimierte Bahnsteighöhe und 51 Prozent der Bahnsteige verfügen über ein taktiles Leitsystem.¹⁹⁵

Auch fehlende Informationen im Zwei-Sinne-Prinzip können sich als problematisch erweisen, insbesondere bei Fahrplanabweichungen:

„Aber ich habe den Bahnservice schon oft benutzt, als Schwiegermutter noch lebte, oft mit dem ICE und gerade beim Umsteigen, wenn jetzt der Zug woanders ankommt oder woanders abfährt: Ich hör das nicht und oft ist es nicht angezeigt. [...] Das ist mir zum Beispiel passiert am [Bahnhof], ich bin hochgekommen, hatte da irgendwie zu tun, bin hochgekommen und hab gesehen, eine Menschenmenge in meine Richtung, die ich fahren müsste. Anzeige Zugverspätung. Es stand nicht genau dran welcher Zug. Es fahren ja da oben mehrere Linien lang. Und dann hab ich gesehen, dass Information ... also hingegangen zur Information. Ja aber die war nicht besetzt. Das passiert nicht nur [dort], sondern woanders auch. Und dann irgendwann kommt er, später, aber es ist oftmals nicht detailliert, welcher Zug verspätet ist und wo die Umleitung ist.“ (Interview 6)

Ab Ende 2017 soll eine neue App „DB barrierefrei“ verfügbar sein, mit welcher unter anderem verbesserter Zugang zu Bahnsteiginformationen und die Anforderung von Unterstützung über mobile Endgeräte möglich sein soll.¹⁹⁶

4.4.6 Aufzüge

Aufzüge der S-Bahn sowie des Eisenbahnverkehrs sind Anlagen von DB Station & Service.¹⁹⁷ Die Verfügbarkeitsquote der Aufzüge im Tarifgebiet ABC lag 2014 bei 96,0 Prozent (2015: 96,2 Prozent; 2016: 94,3 Prozent).¹⁹⁸ Die Dauer der Aufzugsstörungen wird seit Mai 2015 monatlich veröffentlicht, sie betrug 2016 durchschnittlich in rund 27 Prozent der Fälle bis zu einem Tag, in rund 33 Prozent bis zu drei Tagen, in rund 22 Prozent bis zu sieben Tage und in rund 18 Prozent sogar länger.¹⁹⁹ DB Station & Service setzt seit Anfang 2017 ein technisches Störmeldesystem ein, welches Störmeldungen direkt an den Instandhalter übermittelt. Alle Anlagen werden zudem einmal wöchentlich durch Mitarbeitende kontrolliert, um Ausfällen vorzubeugen.²⁰⁰

„Meiner Ansicht nach sind die Servicezeiten da viel zu schlecht. Also, die müssten die Servicelevels verbessern. Also mit der Aufzugsfirma. Kann ja nicht sein, dass

¹⁹³ DB Netze (2015), S. 1.

¹⁹⁴ Ebd.

¹⁹⁵ Deutsche Bahn (2017): Statistiken Barrierefreiheit, o.S.

¹⁹⁶ DB Vertrieb (2017), o.S.

¹⁹⁷ S-Bahn Berlin (2017), S. 3.

¹⁹⁸ Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg (2015), S. 6; Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg (2016), S. 6–7; Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg (2017), S. 7–8.

¹⁹⁹ Eigene Berechnung auf Basis der Qualitätsberichte von Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg (2015); (2016); (2017).

²⁰⁰ S-Bahn Berlin (2017), S. 3.

das sechs Wochen kaputt ist und dann nochmal drei drangehängt werden.“
(Interview 4)

Nach Angaben der BVG werden Störungen an Aufzügen in U-Bahnhöfen in 80 Prozent der Fälle innerhalb von fünf Stunden behoben, in 50 Prozent innerhalb von zwei Stunden. Die Verfügbarkeitsquote lag 2014 bei Aufzügen bei 98,0 Prozent (2015: 97,8 Prozent) und bei Fahrtreppen bei 96 Prozent (2015: 97 Prozent).²⁰¹ Auch die BVG ergreift eine Reihe von Maßnahmen, um Störungen systematisch zu minimieren. Dazu zählen die wöchentliche Sicherheitsinspektion durch das firmeneigene Personal, die monatliche Wartung durch eine Fremdfirma und die jährliche TÜV-Prüfung. An etwa 20 Aufzügen pro Jahr werden vorbeugende Instandhaltungsmaßnahmen durchgeführt; etwa sechs Aufzüge werden jedes Jahr ausgetauscht, sodass Aufzüge nach einer Laufzeit von rund 20 Jahren komplett ausgewechselt worden sind.²⁰² Aufzugstörungen können mittlerweile sowohl über die Online-Fahrauskunft von BVG und VBB als auch über eine von der Zivilgesellschaft speziell dafür eingerichtete Website²⁰³ online eingesehen werden.

„Problem ist hier natürlich, sind wirklich U-Bahnhöfe, Aufzüge. Da gucke ich mittlerweile wirklich vorher. [...] Ich habe kein Smartphone. Dementsprechend auch keine Apps. Ich rufe die BVG-Seite auf und ... ich weiß nicht, ob da so aktuelle Sachen drin sind? Wenn irgendwo ein Aufzug grade kaputt ist?“ (Interview 3)

Menschen mit Behinderungen selbst nennen defekte Aufzüge als eine der zentralen Barrieren: In der Umfrage des BBV bewerteten 56,9 Prozent der Befragten den Umgang der BVG mit kaputten Fahrstühlen als mangelhaft, 21,9 Prozent als ausreichend, 17,6 Prozent als befriedigend und nur 3,6 Prozent als gut.²⁰⁴ Auch in den Expert_innengesprächen und Interviews wurden Aufzugstörungen sehr häufig thematisiert. Die Verfügbarkeitsquote steht hier also im Kontrast zur Wahrnehmung durch Menschen mit Behinderungen: Im Alltag reicht bereits ein nicht funktionierender Aufzug, um die Mobilität von Menschen mit Behinderungen zu beeinträchtigen und die Reisekette zu unterbrechen. Mit Alternativrouten lässt sich zwar das Problem umgehen, diese bringen aber im Zweifel einen erhöhten Zeitaufwand, weitere Wege und weniger Flexibilität mit sich. Zudem nutzen nicht alle Menschen mit Behinderungen die Online-Auskunft.

4.4.7 Flughäfen

Das Konzept zur Barrierefreiheit des Flughafens Berlin Brandenburg orientiert sich an den eingeführten technischen Regelwerken und wird ergänzt um spezifische Aspekte zur Passagierabfertigung. Dazu zählen beispielsweise motorisch betriebene Türen, Orientierungshilfen und breite Durchgänge bei der Sicherheitskontrolle.²⁰⁵ An den Bestandsflughäfen Berlin-Tegel und Berlin-Schönefeld ist Barrierefreiheit weitestgehend, aufgrund des Alters der Gebäude jedoch weniger umfassend als beim Flughafen Berlin Brandenburg verwirklicht: „Alle notwendigen Prozessstellen im Abflug- oder Ankunftsprozess sind barrierefrei zu erreichen, in den wenigsten Fällen ausschließlich mit personeller Unterstützung, welche zu jeder Zeit [...] gegeben ist“.²⁰⁶

²⁰¹ Center Nahverkehr Berlin (2015), S. 28.

²⁰² Berliner Verkehrsbetriebe (2017), S. 8–9.

²⁰³ www.brokenlifts.org

²⁰⁴ Berliner Behindertenzeitung (2017a), o.S.

²⁰⁵ Flughafen Berlin Brandenburg (2017), S. 2.

²⁰⁶ Ebd., S. 1.

Personelle Unterstützung wird durch sogenannte PRM-Dienstleister erbracht und stellt im Flugverkehr neben der barrierefreien Infrastruktur einen weiteren zentralen Aspekt bei der diskriminierungsfreien Nutzung des Angebots dar. Zwischen 2014 und 2016 fand in Schönefeld eine Modernisierung und Neuerrichtung barrierefreier Toiletten statt. Bis 2020 soll auf dem Flughafen Schönefeld die Barrierefreiheit weiter verbessert werden: Dies umfasst die Verbesserung der Beschilderung, die Erneuerung der Sitzgelegenheiten in den Terminals sowie die Errichtung von PRM-Rufsäulen im landseitigen Außenbereich. Mit letzteren kann personelle Unterstützung durch den PRM-Dienstleister angefordert werden. Diese Dienstleistungen, welche gemäß der EU-Verordnung Nr. 1107/2006 in Verbindung mit ECAC Doc 30 ausgeführt werden, werden jährlich von Zehntausenden Passagieren genutzt:

	Tegel	Schönefeld
2014	76.039	19.933
2015	83.036	23.714
2016	90.736	32.163

Tabelle 3: Nutzer_innen des PRM-Service. Flughafen Berlin Brandenburg (2017), S. 3.

An beiden Flughäfen ist dabei die Nachfrage deutlich gestiegen. Darüber hinaus gibt es strukturellen Verbesserungsbedarf:

„Mit den Flughäfen [...] es gibt zu wenig Informationsschalter, die das Zeichen haben für die Ringschleife. Und wenn man dann da hinkommt, sind da oft Mitarbeiter dahinter, die einen, ich sag mal, anschauen: Was wollen Sie da, da hinten ist die Schlange, stellen Sie sich da hin! Man kann drauf aufmerksam machen, dass man hörgeschädigt ist und deswegen da steht, aufgrund der Ringschleife. [...] Also grade an Flughäfen ist das sehr, sehr wenig. Es gibt einige Flughäfen, die haben das auch schon von vorneherein gut ausgeschildert.“
(Interview 6)

Erreichbar sind die Flughäfen über den Bus (Tegel) und die S-Bahn beziehungsweise den Regionalverkehr (Schönefeld). Der VBB Bus & Begleitservice begleitet bis zum Flughafen Schönefeld.

4.4.8 Fernbusse

Der aus dem Jahr 1966 stammende Zentrale Omnibusbahnhof (ZOB) in Berlin erfüllt bislang die Kriterien der EU-Verordnung Nr. 181/2011 „Fahrgastrechte im Kraftomnibusverkehr“ nicht vollständig und ist daher kein nach Artikel 12 dieser Verordnung benannter Busbahnhof.²⁰⁷ Es gibt eine Reihe von Servicemaßnahmen für Menschen mit Behinderungen, beispielsweise einen Behindertenparkplatz, eine barrierefreie Toilette, akustische und visuelle Informationen zu den An- und Abfahrten sowie die Möglichkeit, Unterstützungsbedarf vorab anzumelden.²⁰⁸ Allerdings zeigte eine Begehung im Rahmen einer durch den Bundesverband für Selbsthilfe Körperbehinderter (BSK) beauftragten Evaluation verschiedene Barrieren auf,

²⁰⁷ Internationale Omnibusbahnhof Betreibergesellschaft (2017), S. 1.

²⁰⁸ Ebd., S. 2–3.

beispielsweise fehlende abgesenkte Bordsteine und taktile Leitsysteme.²⁰⁹ Die Ergebnisse der Evaluation verdeutlichen den umfassenden Handlungsbedarf, der auf der gesamten Reisekette, angefangen von der Buchung über das Erreichen der Haltestellen bis hin zur Ausstattung von Bahnhöfen und Haltestellen besteht.²¹⁰ Gegenwärtig werden umfangreiche Umbaumaßnahmen umgesetzt, welche zwischen der Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz, dem damaligen Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderung und der AG „Bauen und Verkehr barrierefrei“ abgestimmt wurden. Dazu zählen unter anderem die Ausrüstung der Bussteige mit Kasseler Sonderborden, der Einbau eines taktilen Leitsystems, die Absenkung der Gehwege der Mittelinseln, das taktile Kenntlichmachen von Busspuren, das Aufstellen von Informationssäulen an den Bushaltestellen sowie der Einbau barrierefreier Ticketschalter.²¹¹ Inwiefern die anderen Fernbushaltestellen in Berlin Anforderungen an Barrierefreiheit erfüllen, ist nicht bekannt.²¹²

Nach § 42 PBefG müssen ab dem 01.01.2016 neu zugelassene Fernbusse barrierefrei und mit mindestens zwei Rollstuhlplätzen ausgestattet sein, nach § 62 Absatz 3 PBefG gilt dies ab dem 01.01.2020 für alle Fahrzeuge. Inwiefern diese Vorgaben aber eingehalten werden, ist unklar, so verweist der BSK darauf, dass ihm keine Behörde über Anzahl und Ausstattung der ab Januar 2016 angeschafften Fahrzeuge Auskunft geben konnte.²¹³ Der Marktführer Flixbus hatte zum 31.12.2016 nur fünf barrierefreie Busse im Netz.²¹⁴ Bei der Übernahme anderer Anbieter wurden die barrierefreien Busse verkauft und stehen dem Fernlinienbusverkehr seit Oktober 2016 nicht mehr zur Verfügung. Solange keine entsprechenden Busse zum Einsatz kommen, sind nicht umsetzbare Rollstuhlfahrer_innen von der Nutzung der Fernbusse ausgeschlossen.

4.4.9 Schifffahrt

Bis auf die Fährlinie F24, welche mit einer historischen Ruderfähre betrieben wird, werden seit dem Frühjahr 2014 alle durch die BVG betriebenen Fährlinien mit barrierefreien Schiffen befahren. Die Steganlagen der BVG-Fähren sind stufenlos zugänglich. Für die Linie F21 war der Weg zur Steganlage Ende 2014 noch nicht stufenlos zugänglich, Baulastträger ist das Bezirksamt Treptow-Köpenick.²¹⁵ Die Behindertenbeauftragten auf Landes- und Bezirksebene kritisieren die Umsetzung von Barrierefreiheit im Bereich der von privaten Reedereien betriebenen Ausflugsschiffe. Überwiegend sind die Schiffe und Anlegestellen nicht oder nur eingeschränkt barrierefrei.²¹⁶

„Und dass dann viele, die auf einen Rollator angewiesen sind, gar nicht mehr die Möglichkeit haben, dann dahin zu kommen, es sei denn, man macht eine mobile Rampe da hin.“ (Interview 6)

Von den vier angefragten größten privaten Reedereien in Berlin reagierte lediglich die Stern und Kreisschifffahrt: Von insgesamt 31 Schiffen sind zwei (Havelqueen, Moby

²⁰⁹ Aschenbrenner-Wellmann u.a. (2016), S. 43–49.

²¹⁰ Aschenbrenner-Wellmann u.a., S. 60–72.

²¹¹ Internationale Omnibusbahnhof Betreibergesellschaft (2017), S. 3.

²¹² Bundesverband Selbsthilfe Körperbehinderter (2017), S. 1–2.

²¹³ Aschenbrenner-Wellmann u.a. (2016), S. 84–85.

²¹⁴ Bundesverband Selbsthilfe Körperbehinderter (2017), S. 1–2.

²¹⁵ Senat Berlin (2016), S. 47.

²¹⁶ Expert_innengespräche Büro LfB am 23.05.2017 und Stern und Kreisschifffahrt am 21.09.2017; BBZ (2017c), o.S.

Dick) behindertenfreundlich und durch das Deutsche Seminar für Tourismus mit dem Label „Reisen für alle“ zertifiziert, weitere zwei sollen zertifiziert werden. Darüber hinaus sind rund drei weitere Schiffe als relativ behindertenfreundlich anzusehen. Neu angeschaffte Schiffe werden barrierefrei gestaltet, allerdings kann für Schiffe auf dem Landwehrkanal aufgrund der Brückenhöhe kein Fahrstuhl eingebaut werden. Die Anleger, insbesondere jene in der Innenstadt – ausgenommen derjenige am Haus der Kulturen der Welt – sind überwiegend nicht stufenlos, die Zuständigkeiten verteilen sich auf viele Akteure und sind von Anleger zu Anleger verschieden.²¹⁷

4.4.10 Kompatibilität und Beförderungsbedingungen

Häufig werden Probleme im Zusammenhang mit selbstbestimmter Mobilität nicht durch die unzureichende Ausstattung einzelner Verkehrsmittel oder infrastruktureller Teilsysteme verursacht, sondern durch Kompatibilitätsprobleme. Dies betrifft beispielsweise das oben bereits erwähnte fehlende Ineinandergreifen von Infrastruktur und Verkehrsmitteln bei Bus und im Schienenverkehr, aber auch Probleme, die es beim Umsteigen zwischen einzelnen Verkehrsmitteln gibt, und nicht zuletzt die Frage, zu welchen Bedingungen welche Hilfsmittel befördert werden. So verursacht insbesondere das Umsteigen oft Probleme:

„In [Station] war ich total hilflos. Da bin ich ausgestiegen und musste dann über zwei Treppen, also nicht Stufen nur, sondern Treppenhäuser, sozusagen. Das eine hoch, dann auf das obere, oder war es das untere, Bahngleis, und dann gleich 20 Meter weiter das nächste Treppenhaus, um dann auf dem nächsten Bahnsteig zu landen.“ (Interview 5)

Das kann sogar dazu führen, dass Wege nicht angetreten werden:

„Also ich vermeide natürlich vor allem, wenn ich oft umsteigen muss. Wenn ich jetzt irgendwie nach [Stadtteil] fahre, muss drei Mal umsteigen, also da hör ich schon auf.“ (Interview 4)

Auch die Bedingungen, zu denen bestimmte Hilfsmittel befördert werden, können problematisch sein. Seit 2014 wurde die Möglichkeit der Mitnahme von E-Scootern (Elektromobile) in Bussen vielfach diskutiert. Entstanden war das Problem durch eine Empfehlung des Verbands Deutscher Verkehrsunternehmen, in welcher auf die mögliche Gefährdung anderer Fahrgäste durch rutschende oder kippende E-Scooter aufmerksam gemacht wurde.²¹⁸ Daraufhin erließen immer mehr Verkehrsunternehmen – nicht jedoch die BVG – aus haftungsrechtlichen Gründen ein generelles Beförderungsverbot für E-Scooter in Bussen. Zahlreiche Gerichtsverfahren und umfangreiche Kritik aufgrund des pauschalen Ausschlusses und der damit verbundenen Diskriminierung von E-Scooter-Nutzer_innen folgten, es wurde immer wieder auch darauf aufmerksam gemacht, dass keine entsprechenden Unfälle bekannt seien.²¹⁹ Ein am 15.03.2017 veröffentlichter, bundeseinheitlicher und mit Bund, Ländern und Vertretern der Zivilgesellschaft abgestimmter Erlass formuliert nun wesentliche Mindestkriterien für die Mitnahme, welche sowohl technische Ausstattung, Gewicht und Größe als auch Anforderungen an die Busse und die Nutzer_innen sowie

²¹⁷ Expert_innengespräch Stern und Kreisschiffahrt am 21.09.2017.

²¹⁸ Bundesverband Selbsthilfe Körperbehinderter (2015), o.S.

²¹⁹ Deutscher Bundestag (2016), S. 46.

deren Verhalten betreffen.²²⁰ Allerdings, so zeigen erste Rückmeldungen, hat die Regelung aufgrund des Umfangs der Anforderungen und der fehlenden Voraussetzungen bei E-Scootern sowie Verkehrsmitteln häufig sogar zu Verschlechterungen geführt.²²¹ Die BVG hat sich zur Thematik bislang nicht explizit geäußert. Bislang galt in Berlin, dass E-Scooter befördert werden, wenn sie die maximalen Abmessungen und das Höchstgewicht für Hublift und Rampe nicht überschreiten und auf dem Rollstuhlplatz längs in Fahrtrichtung stehen. Bei Belegung dieses Platzes entschieden die Busfahrer_innen über Beförderung. Eine Anwendung der im Erlass benannten Mindestvorschriften würde damit im Vergleich zur vorherigen Regelung einen Beförderungsausschluss für viele E-Scooter-Nutzer_innen bedeuten.

Am Beispiel der E-Scooter wird deutlich, dass auch die Hilfsmittelhersteller sowie die Krankenkassen möglichst nur solche Hilfsmittel zur Verfügung stellen sollten, welche die entsprechenden Mindestvoraussetzungen erfüllen. Ähnliches gilt für die Mitnahme von Rollstuhlfahrer_innen im Fernbusverkehr oder durch Beförderungsdienste, denn hier sind sogenannte Rückhaltesysteme oder Kraftknoten nach DIN 75078-2 vorgesehen; seit 2009 gelten die europäischen Rollstuhlnormen über „Rollstühle zur Verwendung als Sitz in Kraftfahrzeugen“. Nicht alle gängigen Rollstühle sind jedoch mit einem solchen Rückhaltesystem ausgestattet, zudem sind – je nach Zweck der Beförderung – unterschiedliche Kostenträger zuständig, die sich zum Teil die Verantwortung gegenseitig zuspieren. Beförderungsbedingungen können nicht nur im Hinblick auf Hilfsmittel, sondern auch bezüglich der Mitnahme von Therapie-, Begleit- und Assistenzhunden in unterschiedlichen Verkehrsmitteln zum Problem werden.

4.5 Mobilität im Kraftfahrzeug-, Taxi- und Radverkehr

Der Kraftfahrzeugverkehr (auch: motorisierter Individualverkehr) macht 30 Prozent des Berliner Gesamtverkehrs aus, der Radverkehr 13 Prozent.²²² Grundsätzlich nehmen beide in der öffentlichen Diskussion des Themas Mobilität von Menschen mit Behinderungen eine eher nachrangige Stellung ein. Im Gegensatz dazu steht die Bedeutung, die diesen Verkehrsmitteln bei verkehrspolitischen Diskussionen insgesamt (Stichwort: Dieselskandal) als auch auf Landesebene (Stichwort: Radgesetz) beigemessen wird. Obwohl in der öffentlichen Diskussion kaum wahrgenommen, existieren auch beim Kraftfahrzeug-, Taxi- und Radverkehr Probleme, welche sich auf die selbstbestimmte Mobilität von Menschen mit Behinderungen negativ auswirken.

4.5.1 Kraftfahrzeuge und Parkplätze

Grundsätzlich ist die Nutzung von eigenen Fahrzeugen insbesondere dann wichtig, wenn Ziele nicht anderweitig erreicht werden können. Dies ist häufig dann der Fall, wenn alternative Verkehrsmittel nicht verfügbar sind, wenn Orte nicht an den Öffentlichen Verkehr angeschlossen sind oder wenn aufgrund der individuellen Situation andere Fortbewegungsmittel nicht genutzt werden können. Im Gegensatz zu ländlichen Regionen kommt dem Kraftfahrzeugverkehr in Berlin insgesamt eine

²²⁰ Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (2017).

²²¹ Es ist unklar, wie viel Prozent der im Einsatz befindlichen E-Scooter die Voraussetzungen überhaupt erfüllen. Einige Verkehrsunternehmen wurden erst durch den Erlass darauf aufmerksam, dass ihre Fahrzeuge nicht den technischen Voraussetzungen entsprechen und sprachen daher ein generelles Beförderungsverbot aus.

Bundesweit ist bislang unklar, wer die Einhaltung der Voraussetzungen prüft, wer E-Scooter zertifizieren soll und inwiefern der Austausch von nicht erlasskonformen E-Scootern bei Kostenübernahme der Krankenkasse möglich ist. De facto führt die insgesamt restriktive Auslegungspraxis der Verkehrsunternehmen zum Pauschalausschluss vieler Menschen mit Behinderungen vom ÖPNV.

²²² Ließeke (2013), S. 4.

weniger bedeutsame Rolle zu.²²³ In der bereits zitierten BBV-Umfrage gaben nur 7,8 Prozent der befragten Menschen mit Behinderungen an, ein eigenes Fahrzeug zu nutzen. Die zentralen Probleme bei der Nutzung von Kraftfahrzeugen durch Menschen mit Behinderungen sind die damit verbundene Kosten und das Parken. So stellt bereits der Erwerb des Führerscheins finanzielle Anforderungen, die das monatliche Budget vieler Betroffener übersteigen:

„Na, wissen Sie so ein bisschen Bescheid, wie so ein Verdienst in einer Behindertenwerkstatt ist? Was behinderte Menschen da so verdienen in solchen Werkstätten? [...] Das ist ein Taschengeld, was wir da verdienen. Das ist ein Taschengeld von [monatlich] 120 Euro, was ich kriege. Kann ich bitteschön keinen Führerschein bezahlen.“ (Interview 7)

Menschen mit Behinderungen haben eine höhere Armutsrisikoquote (2013: 20 Prozent) als Menschen ohne Behinderungen (2013: 13,4 Prozent); sie beziehen zu einem höheren Anteil Leistungen der Grundsicherung und können seltener sparen als Menschen ohne Behinderungen.²²⁴ Ein eigenes Kraftfahrzeug zu erwerben oder den Führerschein zu machen, ist für viele Menschen mit Behinderungen daher aus finanzieller Sicht nicht möglich. Mit der Vergünstigung bei der KfZ-Steuer sowie der Hilfe zur Beschaffung eines Kraftfahrzeugs gemäß § 8 Eingliederungshilfeverordnung bestehen zwar Nachteilsausgleiche; diese sind jedoch an enge Voraussetzungen gebunden, beispielsweise dass öffentliche Verkehrsmittel und die Nutzung eines Fahrdienstes nicht zumutbar sind. Die Hilfe zur Beschaffung eines KfZ gilt als Leistung zur Teilhabe am Arbeitsleben sowie Leistung zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft²²⁵ und sieht Hilfen zum Führerscheinwerb, zur Beschaffung und zum Umbau eines Kraftfahrzeugs vor. Als problematisch für Betroffene erweist sich derzeit der falsche Ermessensgebrauch in der Verwaltung, die den Anspruch insbesondere von Familien von Kindern mit Behinderungen und von Menschen mit Behinderungen, die nicht arbeiten oder in der Ausbildung sind, häufig verweigert und damit von aktueller Rechtsprechung abweicht.²²⁶ Ob dies auch für Berlin zutrifft, ist nicht bekannt.

Im Senatsbeschluss 1471/92 hieß es 1992 zum Thema Behindertenparkplätze: „Die Anzahl, Lage und Ausstattung dieser Parkplätze muss insgesamt als unzureichend eingeschätzt werden. Insbesondere die zweckgebundene Nutzung dieser Parkplätze wird nicht ausreichend sichergestellt.“²²⁷ Inwiefern sich daran etwas geändert hat, kann nicht beurteilt werden, da entsprechende Daten zu Bedarf und Bestand fehlen. In den Hinweisen für barrierefreie Verkehrsanlagen wird empfohlen, je nach örtlicher Gegebenheit etwa drei Prozent aller Parkplatzbestände barrierefrei zu gestalten.²²⁸ Die Zuständigkeit für die Parkplätze, ebenso wie für die Ausstellung von Parkausweisen und Parkerleichterungen, liegt bei den bezirklichen Straßenverkehrsbehörden. Neben den blauen EU-Parkausweisen, die nach § 46 der Straßenverkehrsordnung vergeben werden, können auch Ausnahmegenehmigungen für Parkerleichterungen beantragt werden. Zudem besteht nach § 45 der Straßenverkehrsordnung die Möglichkeit, in unmittelbarer Nähe der Wohnung und der

²²³ Ebd.

²²⁴ Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016), S. 161.

²²⁵ Siehe § 54 Absatz 1 Satz 1 SGB XII in Verbindung mit §§ 33 und 55 SGB IX; § 83 SGB IX-neu.

²²⁶ Mobil mit Behinderung (2016), o.S.

²²⁷ Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz (2003), S. 27–28.

²²⁸ Nullbarriere.de (2017), o.S.

Arbeitsstätte einen personenbezogenen Stellplatz im öffentlichen Verkehrsraum zu reservieren, wenn kein anderer zumutbarer Parkplatz in der Nähe vorhanden ist. Für einige Personengruppen gibt es außerdem die Möglichkeit, gebührenfrei an Parkuhren und Parkscheinautomaten zu parken. 2007 gab es etwa 1.300 Parkplätze für Menschen mit Behinderungen im Berliner Stadtgebiet.²²⁹ Wie sich die Zahl der Plätze seither entwickelt hat, konnte nicht ermittelt werden. Auch zu Parkausweisen und -erleichterungen wird keine amtliche Statistik geführt.²³⁰ Von vier Bezirken existieren, zum Teil geschätzte, Angaben zu den ausgestellten Parkausweisen:

	2015	2016	2017 (bis 31.7.)
Mitte	297	267	157
Neukölln	1187	1236	687
Pankow	397	512	276
Reinickendorf	650	650	380

Tabelle 4: Zahl der ausgestellten Parkausweise in Berliner Bezirken nach Abgeordnetenhaus Berlin (2017), S. 1

Wie viele Ausweise insgesamt im Umlauf sind, ist nicht bekannt. Die Bearbeitungszeit für die Ausstellung eines solchen Ausweises betrug zwischen 2015 und 2017 in der Regel höchstens 14 Tage.²³¹ Während der Recherche wurde auf zwei Problemfelder aufmerksam gemacht: Es existierten zu wenig Behindertenparkplätze. Dies beziehe sich weniger auf die personenbezogenen Parkplätze in Wohnungs- oder Arbeitsstättennähe nach § 45 StVO, sondern vielmehr auf das Halten und Parken an öffentlichen Orten, beispielsweise Bahnhöfen, Flughäfen und dem ZOB. Besonders problematisch sei das Halten und Parken aufgrund der personenbezogenen Vergabe von Parkplätzen etwa für zu Einrichtungen gehörige Fahrzeuge und Beförderungsdienste. Dies betreffe auch die in § 51 der Bauordnung für Berlin gemachten Vorgaben zu Sonderbauten, welche nicht ausreichend spezifisch seien.²³² Zudem bestehe das Problem, dass das unberechtigte Parken auf Behindertenparkplätzen nicht ausreichend geahndet werde, insbesondere auf Parkplätzen, welche nicht in öffentlichem Besitz sind: Stellen Betreiber von Geschäften, etwa Supermärkten und Einrichtungshäusern, auf ihrem Gelände eigene Schilder aus, mit denen sie Behindertenparkplätze ausweisen, so handelt es sich dabei lediglich um Empfehlungen. Verstöße können behördlich nur geahndet werden, wenn Parkplätze als solche durch die Straßenverkehrsbehörden gekennzeichnet sind.²³³ Dementsprechend wird auch beobachtet, dass es im Alltag immer wieder zur Missachtung kommt:

„Und da sind Parkplätze extra angelegt worden für – steht ein großes Schild dran – für Behinderte, also mit dem Rollstuhl, und wenn man in ein Auto reinguckt, ist weder eine Behinderung [...] dass man sieht, dass da jemand berechtigt ist, da drauf zu parken. Und wenn man jetzt da die Leute drauf anspricht: Mir doch egal. Also, diese Situation erlebe ich oft. [...] Bei den Parkplätzen wurde mir gesagt, das

²²⁹ Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales (2007), S. 23.

²³⁰ Abgeordnetenhaus Berlin (2017f), S. 1.

²³¹ Ebd., S. 1–2.

²³² Expert_innengespräch Büro LfB am 23.5.2017.

²³³ Mobil mit Behinderung (2016), o.S.

Ordnungsamt ist nur zuständig für die öffentlichen Straßen, dagegen bei [Supermärkten] ist das derjenige, der diesen Parkplatz gemietet hat. Und die können höchstens nur einen Abschleppdienst anrufen und den abschleppen lassen. Und diese Arbeit machen sie sich selten.“ (Interview 6)

Ein relativ neues Problem stellt der mit Elektromobilität verbundene, teilweise sehr geringe Geräuschpegel von Fahrzeugen dar. Dieser ist für blinde oder sehbeeinträchtigte Menschen, die im Verkehr auf die Wahrnehmung von Geräuschen angewiesen sind, ein Sicherheitsrisiko.²³⁴

4.5.2 Taxis

In Berlin gibt es rund 8.000 lizenzierte Taxis (Stand 2015).²³⁵ Von den Berliner Taxis waren 1992 noch rund 52 Fahrzeuge (0,7 Prozent) auch im Rollstuhl sitzend nutzbar, 2015 und 2016 gab es Schätzungen zufolge nur noch acht bis 13 solcher Taxis.²³⁶ Im August 2017 sind fünf neue „Inklusionstaxis“ hinzugekommen.²³⁷ Damit sind dann rund 13 bis 18 Taxis (knapp 0,2 Prozent) für Rollstuhlfahrer_innen nutzbar, ohne dass sie sich umsetzen müssen. Von den bereits 1992 geforderten rund 10 Prozent rollstuhlgerechten Taxis ist das privatwirtschaftlich betriebene Taxigewerbe damit heute weiter entfernt als zuvor. Durch das beim SoVD Landesverband Berlin-Brandenburg angesiedelte Projekt „Inklusionstaxi - Taxi für alle“²³⁸ und den Antrag im Abgeordnetenhaus „Barrierefreies Taxi in Berlin etablieren“²³⁹ gewann die Debatte ab 2015 an Bedeutung. Für die aktuelle Legislaturperiode ist in den Richtlinien der Regierungspolitik das Ziel festgeschrieben, die Zahl barrierefreier Taxis zu erhöhen: „Durch Investitionshilfen werden die Voraussetzungen geschaffen, dass eine ausreichende Zahl barrierefreier und multifunktionaler Taxen (Inklusionstaxi) sichergestellt ist.“²⁴⁰ Allerdings ist umstritten, welche Regelungen am besten geeignet sind, dieses Ziel zu erreichen.

Der in Berlin bestehende Bedarf ist unklar. Seit 1992 wurde ein Mindestbedarf von rund 10 Prozent aller Taxis angenommen, also 700 bis 800 Fahrzeuge.²⁴¹ Mittlerweile wird auf Basis einer Modellrechnung der TU Berlin von 250 Fahrzeugen gesprochen, mit denen eine flexible Versorgung über die Taxifunkzentralen innerhalb von zehn bis 15 Minuten im gesamten Berliner Stadtgebiet möglich wäre.²⁴² Diese Modellrechnung basiert jedoch auf einer geschätzten Zahl von 1000 barrierefreien Fahrten pro Tag, da belastbare Zahlen zur Nachfrage nach barrierefreien Fahrten und zum Mobilitätsverhalten von Menschen mit Behinderungen fehlen.²⁴³ Andere Städte haben eine bedarfsunabhängige Quote vereinbart, in London sind beispielsweise 100 Prozent der Black Cabs für Rollstuhlfahrer_innen nutzbar, in New York soll bis 2020 eine Quote von 50 Prozent erreicht werden.²⁴⁴

„[Inklusionstaxi], das würden wir bestimmt benutzen. Ich hoffe natürlich, dass es das Gleiche kostet wie ein anderes Taxi auch. Weil es gibt schon solche

²³⁴ Tagesspiegel (2017b), o.S.

²³⁵ Bischoff u.a. (2017), S. 2.; Abgeordnetenhaus Berlin (2016c), S. 2.

²³⁶ Abgeordnetenhaus Berlin (2016b), S. 45.

²³⁷ Kabinet (2017), o.S.

²³⁸ Inklusionstaxi (2017), o.S.

²³⁹ Abgeordnetenhaus Berlin (2015), S. 1–2.

²⁴⁰ Abgeordnetenhaus Berlin (2017g), S. 27.

²⁴¹ Abgeordnetenhaus Berlin (2016b), S. 45.

²⁴² Bischoff u.a. (2017), S. 2–7.

²⁴³ Ebd.

²⁴⁴ Link (2014), o.S.

Mietwagen, jetzt für längere Touren, die sind aber extrem teuer, sodass wir es bisher wirklich nicht genutzt haben.“ (Interview 3)

„Also am angenehmsten ist natürlich für mich, mit dem Taxi zu fahren.“ (Interview 4)

Da auf freiwilliger Basis keine Fortschritte beim privatwirtschaftlich organisierten Taxigewerbe erzielt werden konnten, sind die Handlungsmöglichkeiten des Landes Berlin in den Fokus gerückt. Der Senat vertritt die Auffassung, dass die Einführung barrierefreier Taxis nur durch Investitionshilfen möglich ist: Bauliche Veränderungen an Taxis auf Grundlage des Personenbeförderungsgesetzes sowie der Verordnung über den Betrieb von Kraftfahrtunternehmen im Personenverkehr (BOKraft) lägen in der Regelungskompetenz des Bundes und die Erteilung einer Taxikonzession könne daher derzeit nicht von der barrierefreien Ausstattung abhängig gemacht werden. Es bedürfe entsprechend einer Bundesratsinitiative.²⁴⁵ Der damalige Landesbeauftragte und der Landesbeirat vertraten hingegen die Auffassung, dass § 57 PBefG keine Einschränkung der Ermächtigung der Landesregierung bezüglich § 47 Absatz 3 darstelle, da in der BOKraft lediglich bauliche Mindestbedingungen für Kraftfahrzeuge aller Art, nicht jedoch hinsichtlich der für die Behindertenbeförderung relevanten Fahrzeuggestaltung von Taxis festgelegt würden. Der damalige Landesbeauftragte sah einen Anpassungsbedarf lediglich bezüglich des im geplanten Mobilitätsgesetz aufgehenden ÖPNV-Gesetzes sowie des Nahverkehrsplans.²⁴⁶ Das Projekt „InklusionsTaxi“ schlägt einen zügigen Abschluss einer Zielvereinbarung mit dem Taxigewerbe vor, begleitet von einer Bundesratsinitiative zur Novellierung des PBefG.

Während der Landesbeauftragte 2016 die Verantwortung beim Taxigewerbe selbst sah und eine Subventionierung barrierefreier Taxis ablehnte, vertrat der Senat die Auffassung, dass eine Refinanzierung notwendig sei, um einen wirtschaftlichen Betrieb zu ermöglichen. Die derzeitige Regierung hat entsprechende Investitionshilfen angekündigt, durch die späte Klärung der Zuständigkeit werden diese allerdings erst im zweiten ins Abgeordnetenhaus eingebrachten Entwurf für den Doppelhaushalt 2018/2019 enthalten sein.²⁴⁷ Vom Projekt „InklusionsTaxi“ wird von einem Investitionsbedarf von 2,5 bis 4 Millionen Euro (Anschubfinanzierung), verteilt auf zwei bis vier Haushaltsjahre, ausgegangen, im Anschluss daran wird eine umlagebasierte Finanzierung der Kosten vom Taxigewerbe vorgeschlagen.²⁴⁸ Über die Investitionshilfen hinaus sind bislang keine weiteren Maßnahmen erfolgt.

Derzeit können Personen, welche eine Nutzungsberechtigung für den Sonderfahrdienst haben, alternativ – sofern sie in einem nicht barrierefreien Taxi Platz nehmen können – eine Taxipauschale nutzen. Die Taxipauschale ist begrenzt auf maximal 125 Euro monatlich, zudem wird ein Eigenanteil von 40 Euro beziehungsweise 20 Euro (ermäßigt) fällig. Auch müssen die Kosten in bar vorverauslagt werden. Damit ist die Taxinutzung gegenüber dem mit Magnetkarte und einer geringeren, gestaffelten Eigenbeteiligung nutzbaren Sonderfahrdienst mit erhöhtem Aufwand und Kosten verbunden. Dementsprechend wenig wird das Taxikonto bislang genutzt: Bei der Kundenbefragung des Sonderfahrdiensts 2014 gaben 50 Prozent der Befragten an, aus ihrem Rollstuhl „umsetzbar“ zu sein, 36 Prozent verneinten dies.²⁴⁹ Allerdings nutzen bislang nur 19 Prozent der Befragten

²⁴⁵ Abgeordnetenhaus (2016c), S. 2–7.

²⁴⁶ Ebd., S. 4.

²⁴⁷ Abgeordnetenhaus (2017h), S. 59.

²⁴⁸ Inklusionstaxi (2017b), o.S.

²⁴⁹ Landesamt für Gesundheit und Soziales (2014), S. 22.

das Taxikonto, 47 Prozent dagegen nicht, und immerhin 30 Prozent der Befragten kannten das Taxikonto nicht. 53 Prozent gaben zudem an, das Taxikonto nutzen zu wollen, wenn Großraumtaxis (also barrierefreie Taxis) eingesetzt würden.²⁵⁰ Hier zeigt sich also, dass ein großer Bedarf für das sogenannte Inklusionstaxi besteht. Sollen Menschen mit Behinderungen die Taxis auch als Ergänzung und Alternative zum ÖPNV nutzen, so sind hier grundsätzliche Entscheidungen zur Ausgestaltung der Finanzierung und Abrechnung zu treffen, damit die Taxinutzung nicht an finanziellen Barrieren scheitert.

„Nee, die [Taxis] sind ja noch teurer. Die wollen ja noch mehr. Die nehmen es ja vom Lebendigen, auf gut Deutsch gesagt.“ (Interview 7)

Geklärt werden muss auch, inwiefern Taxis, die im Gegensatz zum Sonderfahrdienst spontan und flexibel bestellt werden können, geeignet sind, dessen Leistungen, insbesondere die mit einem Fahrer besetzten Solobusse, zu ersetzen.

„Wir setzen tatsächlich manchmal, wenn es mit dem Telebus nicht klappt, wenn eine Fahrt zum Beispiel nicht geht, [Befragte] ins Taxi. Stimmt's? Taxi [Platz] ist unsere Station. Oder wir rufen eins, aber oft gehen wir einfach zum [Platz] und setzen sie rein, geben dem die Adresse, Telefonnummern und geben ihm das Geld, weil wir ungefähr wissen, was es kostet.“ (Interview 3)

Die beim „Kick-Off-Meeting“ vorgestellten Fahrzeuge (VW Caddy) werden kritisiert, da sie für viele Rollstuhlnutzer_innen nicht groß genug sind.²⁵¹

4.5.3 Radverkehr

Mit dem Mobilitätsgesetz, das sich derzeit in der Entwurfsphase befindet, erhält der Radverkehr in Berlin eine höhere Priorität. In der Diskussion um den Radverkehr tauchen die Belange von Menschen mit Behinderungen überwiegend aus der Perspektive des „Zufußgehens“ auf: Dies bezieht sich auf die räumliche, optische und taktile Trennung von Rad- und Gehwegen und die mögliche Gefährdung von Fußgänger_innen, insbesondere blinden und sehbeeinträchtigten Personen, durch Radfahrer_innen. Neben der Raumgestaltung stellt sich auch das Verfolgen von Ordnungswidrigkeiten als Problem dar, ähnlich wie bereits in Bezug auf andere Aspekte des öffentlichen Raums geschildert.

„Ständig haben wir einen Radfahrer vor uns. Das fängt bei uns vor der Haustür schon an. Wir kommen aus dem Bogen raus und dann ist hier der Fußweg. [...] Da kann es aber mal zusammenkrachen, da vor der Tür, weil wir uns gegenseitig nicht sehen können. [...] Die Polizei macht viel zu selten Kontrollen und schmeißt die mal runter vom Fußweg, die Radfahrer.“ (Interview 7)

Selbstverständlich gibt es aber auch Radfahrer_innen mit Behinderungen. Über deren Bedarfe und die gegebenenfalls bei der Planung des Radverkehrs zu beachtenden Aspekte ist wenig bekannt. Werden Dreiräder, Tandems oder andere angepasste Räder genutzt, so ist vermutlich insbesondere die Breite und Beschaffenheit der Radwege ein Thema. Zudem sind, wie für andere Radfahrer_innen auch, das

²⁵⁰ Ebd. S. 21–22.

²⁵¹ Taxi heute (2017), o.S.

Verhalten anderer Verkehrsteilnehmer_innen und dadurch möglicherweise verursachte Gefährdungen ein Problem. Dies betrifft beispielsweise mangelndes Bewusstsein:

„Oder ein Radfahrweg wird oftmals gesperrt durch parkende Autos, und ich steig dann selber immer ab und muss gucken: Kommt da ein Auto, kommt nicht? Also, wir hören das nicht als Hörgeschädigte, dass von hinten was kommt. Ich hab auch so [eine Weste] - es bringt allerdings auch nicht immer viel - über unseren Verein gibt es ja diese gelben Westen. Die man ja auch als Autofahrer dabei haben soll. Wir haben uns da ein großes Zeichen für Hörgeschädigte hintendrauf drucken lassen, und die hab ich als Radfahrerin auch immer an. [...] Aber viele wissen gar nicht, [was] dieses Zeichen [bedeutet].“ (Interview 6)

Zuletzt geht es auch um die Erschwinglichkeit und Finanzierung von Rädern, die auf die Bedarfe von Menschen mit Behinderungen zugeschnitten sind.

4.6 Mobilität durch spezielle Dienste

Sofern Barrieren oder Nachteile bestehen oder formale Barrierefreiheit im Einzelfall dennoch nicht dazu führt, dass Verkehrsmittel genutzt werden oder Mobilität ermöglicht wird, ist der Staat dazu verpflichtet, die angemessene Vorkehrungen zu treffen oder aber besondere Maßnahmen zu ergreifen, welche die tatsächliche Gleichberechtigung für Menschen mit Behinderungen gewährleisten (vgl. Kapitel 2). Hierzu zählen auch Beförderungs- und Begleitdienste sowie weitere im Einzelfall erforderliche Maßnahmen.

4.6.1 Beförderungsdienste

Für Menschen mit Behinderungen, die den ÖPNV nicht nutzen können, gibt es in Berlin den Sonderfahrdienst (SFD, Telebus). Dieser wird bis zum Juni 2018 von der Wirtschaftsgenossenschaft Berliner Taxibesitzer eG betrieben und muss dann neu ausgeschrieben werden. Berechtigungs- und Abrechnungsverfahren sowie Qualitätsmanagement sind beim Landesamt für Gesundheit und Soziales angesiedelt, die rechtlichen Grundlagen sind in der Verordnung über die Vorhaltung eines besonderen Fahrdienstes auf Grundlage von § 9 des Landesgleichberechtigungsgesetzes festgeschrieben. Nach § 1 dieser Verordnung erhalten Personen mit einer außergewöhnlichen Gehbehinderung (Merkzeichen aG), einem mobilitätsbedingten Grad der Behinderung von mindestens 80 und nachgewiesenen Fähigkeitsstörungen beim Treppensteigen eine Berechtigung zur Nutzung (Merkzeichen T). Eine befristete Teilnahmeberechtigung für die Dauer des Feststellungsverfahrens erhalten außerdem Personen, bei denen ein Leistungsträger die Kosten für einen ärztlich verordneten Rollstuhl oder Rollator übernommen hat. Im Jahr 2016 besaßen 20.888 der rund 31.000 Berechtigten eine Magnetkarte für die Nutzung des SFD (vgl. Kapitel 4.2).

Bei den durchgeführten Fahrten handelt es sich um Fahrten zum Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft (Freizeitfahrten); sie werden – mit begründeten Ausnahmen fünf Kilometer über die Landesgrenze hinaus – nur innerhalb Berlins und zwar zwischen fünf Uhr morgens und ein Uhr nachts durchgeführt. Angemeldet werden sollen sie zwischen zwei und 14 Tage vor Fahrttermin, die Telefonzentrale ist täglich zehn Stunden zwischen sieben und 17 Uhr erreichbar, danach ist ein Anrufbeantworter geschaltet. Sie soll auch bezüglich der Nutzung der Angebote des ÖPNV sowie der

Verzahnung mit dem ÖPNV beraten. Die Eigenbeteiligung beträgt für die erste bis achte Fahrt 2,05 Euro (ermäßigt 1,53 Euro), für die neunte bis 16. Fahrt 5,00 Euro (ermäßigt: 3,50 Euro) und ab der 17. Fahrt 10,00 Euro (ermäßigt 7,00 Euro). 86 Prozent der Berechtigten nutzen den Sonderfahrdienst für eine bis acht Fahrten monatlich, 11 Prozent für bis zu 16 Fahrten und 3 Prozent für 17 Fahrten oder mehr.²⁵² Eine Ermäßigung erhalten Sozialhilfeempfänger_innen, Empfänger_innen von Leistungen der Grundsicherung sowie von Leistungen des SGB XII. Von den Kosten ganz befreit sind Heimbewohner_innen, welche vom Träger der Sozialhilfe einen Barbetrag erhalten.²⁵³ 75 Prozent der Berechtigten mit aktiver Magnetkarte zahlen die volle Eigenbeteiligung, 15 Prozent die ermäßigte und zehn Prozent sind von den Kosten befreit.²⁵⁴ Auch das Taxikonto (vgl. Kapitel 4.5.2) ist in der SFD-Verordnung geregelt.

Vom Landesamt für Gesundheit und Soziales werden in regelmäßigen Abständen Kundenbefragungen zum Sonderfahrdienst durchgeführt, zuletzt 2014, davor 2010, 2008 und 2007. 52 Prozent der 2014 Befragten (n = 1.692) gab an, vor oder nach der Fahrt Assistenzleistungen zu benötigen. Bei der ersten Befragung 2007 waren dies noch 75 Prozent, seitdem hat die Quote kontinuierlich abgenommen.²⁵⁵ Auch wurde erfragt, ob Kund_innen des Sonderfahrdienstes den ÖPNV nutzen: Dies ist bei einem Drittel (33 Prozent) der Befragten der Fall, weitere acht Prozent nutzen ihn nur mit Begleitung. 55 Prozent gaben hingegen an, den ÖPNV gar nicht zu nutzen.²⁵⁶ Nur wenige Befragte gaben die Gründe hierfür an: 18 Prozent trauen sich nicht, ein Prozent nannte bauliche Gründe und drei Prozent andere Ursachen.²⁵⁷ Die seit Juni 2013 im Rahmen des SFD angebotene „reine Treppenhilfe“ zählt von den Kosten her wie eine reguläre Fahrt, da ein Fahrzeug mit zwei Fahrer_innen gebunden ist. Nur sieben Prozent der Befragten gaben bei der Befragung 2014 allerdings an, die reine Treppenhilfe ohne Fahrt im letzten Jahr genutzt zu haben.²⁵⁸ 2015 wurde 1.690 Mal die reine Treppenhilfe in Anspruch genommen, das entsprach rund ein Prozent aller Fahrten des Sonderfahrdienstes.²⁵⁹

Neben den grundsätzlichen Angaben zum Nutzungsverhalten wurden auch Details zu den Fahrten erfragt: 88 Prozent bestellen ihre Fahrten überwiegend vor, nur rund 6 Prozent fahren überwiegend spontan. Dieser Anteil hat damit seit 2007 (12 Prozent) weiter abgenommen. Damit zusammen hängt aber auch, dass Spontanfahrten nur dann realisiert werden können, wenn Fahrzeuge aufgrund von Stornierungen frei werden oder aber wenig Nachfrage besteht. 2014 wurden monatlich zwischen 1.356 und 2.191 Fahrten storniert, hingegen fanden zwischen 851 und 1.046 Spontanfahrten statt.²⁶⁰ Bewertet wurden in der Befragung unter anderem die Erreichbarkeit (2,3) und das Serviceverhalten der Regiezentrale (2,1), das Serviceverhalten (1,9) und die Pünktlichkeit (2,2) der Fahrer_innen sowie die Sicherheit (1,9) und Sauberkeit (2,1) der Fahrzeuge.²⁶¹ Das Abrechnungsverfahren und die 2013 eingeführte Magnetkarte bewerteten rund drei Viertel der Nutzer_innen mit sehr gut oder gut.²⁶² Zusätzlich zu

²⁵² Landesamt für Gesundheit und Soziales (2014), S. 6.

²⁵³ Siehe Verordnung über die Vorhaltung eines besonderen Fahrdienstes.

²⁵⁴ Ebd.

²⁵⁵ Ebd., S. 9.

²⁵⁶ Ebd., S. 21.

²⁵⁷ Ebd.

²⁵⁸ Ebd., S. 23.

²⁵⁹ Abgeordnetenhaus Berlin (2016d), S. 1.

²⁶⁰ Landesamt für Gesundheit und Soziales (2014), S. 10.

²⁶¹ Ebd., S. 11–18..

²⁶² Ebd., S. 18.

den geschlossenen Fragen konnten die Befragten in einem offenen Feld Anregungen und Hinweise geben. Diese betrafen – neben Lob – vor allem das Serviceverhalten der Fahrer_innen und der Regiezentrale, den Umfang der Leistung, Fahrtanmeldungsmodalitäten, Spontanfahrten und das Abrechnungsverfahren.²⁶³ Insgesamt wurde im Vergleich zu 2010 bei vielen Punkten eine gleichbleibende oder deutlich bessere Bewertung ermittelt. Die als Reaktion auf kritische Äußerungen einsetzenden Qualitätsentwicklungsmaßnahmen scheinen hier Wirkung erzielt zu haben.²⁶⁴

„[Name] hat eine Fahrberechtigung mit Begleitung, zu hundert Prozent behindert mit Begleitung. [...] Sonderfahrdienst zahlen wir keinen Cent für. Also das ist für uns, ist es komfortabel. Da gibt es wirklich nichts zu meckern.“ (Interview 3)

Auch liegt der Schwerpunkt der Beschwerden zum SFD nicht bei der Fahrtanmeldung und -durchführung, sondern bei der Abrechnung: Während sich 114 beziehungsweise 222 Beschwerden im Jahr 2013 auf erstere bezogen, gab das Abrechnungsverfahren allein 2.437-mal Anlass zu Beschwerden.²⁶⁵ Dennoch gibt es auch häufig Berichte von Problemen bei Fahrtanmeldung und -durchführung, insbesondere im Fahrgastbeirat sind diese regelmäßig Thema.²⁶⁶ In den Interviews wurde insbesondere die mangelnde Flexibilität des Sonderfahrdienstes beklagt:

„Ich wollte gar keine Berechtigung. Der ist total unzuverlässig, muss man Wochen vorher vorbestellen. Ich weiß doch nicht, was ich in einer Woche machen möchte.“ (Interview 2)

„Da muss man schon Monate vorher Bescheid sagen, spontan geht überhaupt nichts.“ (Interview 1)

Aus menschenrechtlicher Perspektive fallen vier strukturell bedingte Problembereiche im Zusammenhang mit dem Sonderfahrdienst auf, welche adressiert werden sollten:

- 1 Der nutzungsberechtigte Personenkreis: Neben den nach § 1 zur Nutzung des Sonderfahrdienstes berechtigten Personen ist die Nutzung des ÖPNV auch für andere Menschen mit Behinderungen im Sinne von Artikel 1 UN-BRK erschwert oder unmöglich. Dazu können beispielsweise Menschen mit intellektuellen und seelischen Beeinträchtigungen, aber auch blinde, gehörlose und taubblinde Menschen zählen. Sofern also Menschen mit Behinderungen nachweislich nicht gleichberechtigt am Nahverkehr teilhaben können, sollte ihnen die Benutzung des Fahrdienstes ebenfalls ermöglicht werden.
- 2 Die Gestaltung der Eigenbeteiligung: Die Staffelung der Eigenbeteiligung nach Nutzungshäufigkeit ist menschenrechtlich nicht vertretbar. Die Kosten für die Nutzer_innen des SFD sind nur bis zur achten Fahrt im Monat denen im ÖPNV vergleichbar, das entspricht im Schnitt einer Erledigung (Hin- und Rückweg) pro Woche. Danach werden bereits Kosten fällig, die wesentlich höher liegen als im ÖPNV. Damit sind SFD-Nutzer_innen deutlich schlechter gestellt, insbesondere gegenüber den Personen, welche eine Wertmarke für den öffentlichen

²⁶³ Ebd., S. 24.

²⁶⁴ Siehe etwa Abgeordnetenhaus (2011), S.1–2; Abgeordnetenhaus (2014), S. 1–2; Abgeordnetenhaus (2015), S. 1–3.

²⁶⁵ Abgeordnetenhaus (2014), S. 2.

²⁶⁶ Expert_innengespräch mit Frau Schmidek am 17.05.2017; Auskunft SenIAS vom 08.11.2017.

Nahverkehr haben. Ungleich ist auch die Behandlung der einzelnen Gruppen: Während kostenbefreite Heimbewohner_innen den Fahrdienst theoretisch unbegrenzt häufig nutzen können, sind Fahrten für Personen, die in einer eigenen Wohnung oder in einer ambulanten Wohngemeinschaft leben, in der Zahl begrenzt und teuer. Zwar können Betroffene die Ehrenamtlichen- und Härtefallregelung²⁶⁷ geltend machen und sich von der erhöhten Eigenbeteiligung befreien lassen, wenn soziale, behindertenpolitische und wohnsituationsbedingte Gründe mehr als acht Fahrten im Monat notwendig machen, doch müssen die entstehenden Mehrkosten zunächst verauslagt werden.

- 3 Das Vorhandensein zweier verschiedener Abrechnungsverfahren für den Sonderfahrdienst und das Taxikonto: Während die Magnetkarte für den Sonderfahrdienst eine Abrechnung am Monatsende ermöglicht, müssen Kosten im Taxikonto vorgestreckt werden. Zudem ist die Eigenbeteiligung in Höhe von 40 Euro beim Taxi ungleich höher, was dessen Attraktivität, selbst bei Personen, die nicht barrierefreie Taxis nutzen können, nicht erhöht.
- 4 Die geringe Flexibilität des Sonderfahrdienstes: Das schwerfällige System – spontane Fahrten sind nur im Ausnahmefall möglich, in der Regel ist eine Vorbestellung zwei bis 14 Tage vor der Fahrt nötig, Fahrten sind auf das Berliner Landesgebiet beschränkt sind, nachts gibt es keine Angebote – ebenso wie die immer wieder dokumentierten Probleme bei der Nutzung führen dazu, dass der Sonderfahrdienst insgesamt weniger flexibel nutzbar ist als vergleichbare Angebote beispielsweise im VBB Tarifgebiet ABC.

Zudem ist der Sonderfahrdienst nur für Freizeitfahrten vorgesehen. Fahrten mit Beförderungsdiensten – beispielsweise zum Arzt, zu Therapieangeboten oder zur Arbeit – werden von anderen Leistungsträgern finanziert und über andere Verfahren und Betreiber realisiert. Ein solches System mag aus Sicht der Kostenträger sinnvoll sein, für die Lebensrealität der Nutzer_innen stellt es jedoch ein Hindernis dar: Sie müssen sich mit den jeweiligen Modalitäten gut auskennen und mit einer Vielzahl von Akteuren und Trägern interagieren.

4.6.2 Begleitsdienste

Neben Beförderungsdiensten sollen auch Begleitsdienste die Mobilität von Menschen mit Behinderungen ermöglichen. Hier sind zwei Angebote zu nennen, welche sich zu unterschiedlichen Konditionen an unterschiedliche Zielgruppen richten: Zum einen als gesamtstädtisches Angebot die Mobilitätshilfendienste (Mhd), die in allen Bezirken mit mindestens einem Dienst vertreten sind, zum anderen der VBB Bus & Bahn-Begleitservice. Darüber hinaus nutzen Menschen mit Behinderungen auch Begleitung durch informelle Kontakte, Ehrenamtliche, Assistent_innen sowie Mitarbeiter_innen von Trägern und Einrichtungen. Hierzu sind aber keine Daten vorhanden.

„Und solch einen Begleitsdienst, den fordere ich manchmal an, um dann also eine Richtung anzusteuern, die ich noch nicht gefahren bin eben. Da lasse ich mich dann begleiten. [...] Ich sage, ich brauche eine Hilfe. Und das geht ganz leicht eben. Also die nehmen einen auf, auch telefonisch. Da war einmal eine detailliertere Befragung eben hier vor Ort, auch mal aufzunehmen, warum ich das brauche und so weiter. Also es wird sehr großzügig gehandhabt von dieser Stelle. Und da rufe ich an und sage, ich brauche eine Hilfe für den Tag von bis und

²⁶⁷ Landesbeirat für Menschen mit Behinderung (2017), o.S.

brauche den, um bis dahin zu fahren und wieder zurückgebracht zu werden und so weiter. Und es klappt sehr gut, ausgesprochen sehr gut.“ (Interview 5)

Die Mobilitätshilfedienste existieren seit Mitte der 1990er Jahre. Für Menschen ab 65 mit Mobilitätseinschränkungen bieten sie in allen Bezirken regelhaft Begleit- und Rollstuhlschiebedienste, sogenannte Blindenführungen und oftmals Treppentransporte sowie Gruppenausflüge an. Gefördert werden die Dienste über das Integrierte Sozialprogramm (Bereich Altenhilfe) der für Soziales zuständigen Senatsverwaltung sowie durch verschiedene arbeitsmarktpolitische Instrumente und Maßnahmen. Wer den Service in Anspruch nimmt, muss eine Verwaltungspauschale von jährlich 80 Euro entrichten, Ermäßigungen gibt es für Grundsicherungs- und ALG II-Empfänger_innen (40 Euro) sowie Berechtigte des Sonderfahrdienstes (60 Euro). Eine einmalige Begleitung kostet 5 Euro.²⁶⁸ Zunächst findet ein Erstbesuch durch eine Leitungskraft statt, bei dem der Bedarf ermittelt wird; dabei werden keine strengen Kriterien angelegt, das Angebot ist niedrigschwellig.²⁶⁹ In Berlin werden 13 Dienste von acht auf Bezirksebene agierenden Trägern vorgehalten. Die Begleitung erfolgt von Montag bis Freitag; Ziel ist die Mobilisierung und Teilhabe der älteren Menschen, daher erfolgen die Begleitungen überwiegend zu Fuß im nahen Wohnumfeld, gegebenenfalls auch mit dem ÖPNV. Im Gegensatz zum VBB Bus & Bahn-Begleitservice gehören auch kleinere Unterstützungsleistungen in der Wohnung sowie Treppenhilfen zum Angebot. Ziel ist, dass Nutzer_innen ihre Wohnung mindestens einmal wöchentlich verlassen können.²⁷⁰ Auch wenn bislang keine Bedarfserhebung durchgeführt wurde, wird davon ausgegangen, dass die Mobilitätshilfedienste von einer Bedarfsdeckung weit entfernt sind.²⁷¹ Eine Koordinationsstelle erstellt halbjährlich Berichte, veranstaltet einen monatlichen Qualitätszirkel und koordiniert die Angebote, zudem arbeitet das Netzwerk der Berliner Mobilitätshilfedienste nach den Vorgaben eines Referenzhandbuchs (Qualitätsleitfaden).²⁷²

Das Angebot hängt eng von den genutzten arbeitsmarktpolitischen Instrumenten ab, so gab es beispielsweise zwischen 2014 und 2015 einen großen Einschnitt durch das Auslaufen der Maßnahme ÖBS/Bürgerarbeit und damit den Wegfall von 207 Mitarbeitenden. Die im Doppelhaushalt 2016/2017 zur Verfügung gestellten zusätzlichen Finanzmittel führten zur Schaffung von etwa fünf Stellen pro Bezirk, dies macht sich in den Zahlen allerdings erst ab 2016 bemerkbar. Mit dem Doppelhaushalt 2018/2019 soll das Angebot nochmals finanziell gestärkt werden. 2016 hatten die Mobilitätshilfedienste 3.636 Klient_innen (2015: 3.570; 2014: 4.152), davon 78,4 Prozent weiblich, 21,5 Prozent männlich und 0,1 Prozent ohne Angabe. Die Mehrheit (53,9 Prozent) des Klientels war 81 Jahre oder älter. 74,7 Prozent waren gehbehindert, 38,6 Prozent nutzten einen Rollstuhl, 17,9 Prozent waren sehbehindert, 9,9 Prozent an Demenz erkrankt und bei 44,6 Prozent war eine Pflegestufe festgestellt worden.²⁷³ 2016 leisteten die Mobilitätshilfedienste 579.831 Einsatzpunkte (à 30 Minuten), also rund 79,7 Einsatzstunden pro Klient_in und Jahr beziehungsweise etwa 1,5 Einsatzstunden pro Klient_in und Woche. Neben den regulären Begleitungen erbrachten die Mobilitätshilfedienste 2016 beispielsweise auch

²⁶⁸ Berliner Mobilitätshilfedienste (2017), o.S.

²⁶⁹ Expert_innengespräch Koordinierungsstelle Mhd am 02.02.2017.

²⁷⁰ Ebd.

²⁷¹ Abgeordnetenhaus (2016d), S. 3.

²⁷² Expert_innengespräch Koordinierungsstelle Mhd am 02.02.2017.

²⁷³ Koordinationsstelle Mhd (2017), S. 7–11.

2.567 Treppenhilfen mit Hilfsmitteln sowie 3.235 Treppenhilfen ohne Transportmittel.²⁷⁴ Von den 2014 befragten Nutzer_innen des Sonderfahrdienstes gaben 48 Prozent der Befragten an, das Angebot der bezirklichen Mobilitätshilfedienste nicht zu kennen. Nur 10 Prozent der Nutzer_innen des Sonderfahrdienstes gaben an, auch die bezirklichen Mobilitätshilfedienste zu nutzen.²⁷⁵

Die zweite wichtige Säule der Begleitsdienste bildet der seit 2008 bestehende VBB Bus & Bahn-Begleitservice. Dieser bietet Menschen, „die sich aufgrund ihres Alters unsicher fühlen oder wegen einer Mobilitätseinschränkung in der Nutzung des öffentlichen Nahverkehrs beeinträchtigt sind“, ²⁷⁶ nach Voranmeldung Begleitung im ÖPNV (Tarifgebiet AB einschließlich Flughafen Schönefeld). Seit 2016 ist der Dienst in ein bundesweites Netzwerk der Begleitservices im ÖPNV eingebunden, welches seinen Auftrag auch aus Artikel 20 UN-BRK ableitet.²⁷⁷ In Berlin wird der Begleitservice als Projekt der Förderung von Arbeitsverhältnissen unter Beteiligung verschiedener Akteure²⁷⁸ durchgeführt. Fahrten müssen bis spätestens einen Tag vor Fahrtbeginn angemeldet werden, durch den VBB Bus & Bahn-Begleitservice wird die barrierefreie Begleitung ab der Wohnungstür – ohne Assistenzleistungen in der Wohnung und Treppenhilfen – durchgeführt. Durch die Gestaltung des Dienstes als arbeitsmarktpolitisches Instrument ergibt sich allerdings das Problem, dass die Mitarbeitenden alle zwei Jahre wechseln und die Servicezeiten damit zusammenhängend regelmäßig reduziert werden: Derzeit wird eine Begleitung beispielsweise nur von Montag bis Freitag zwischen 9:30 und 17:30 Uhr angeboten, während 2016 noch täglich von 7:00 Uhr bis 22:00 Uhr Begleitung möglich war.²⁷⁹ Dies und die periodisch wiederkehrende Diskussion um den Erhalt und die Ausstattung des Begleitservices werden etwa von der Landesseniorenvertretung kritisiert.²⁸⁰ Mit dem Doppelhaushalt 2018/2019 soll das Risiko der Einschränkung der Servicezeiten über durch die Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz eingestellte Haushaltsmittel minimiert werden.²⁸¹

2016 wurden – mit im Schnitt 88 Mitarbeitenden – rund 13.000 Begleitungen durchgeführt, also rund 1.100 Begleitungen pro Monat. Begleitanlässe entstammten am häufigsten dem Bereich der Allgemeinen Lebensführung (52 Prozent), Arztbesuchen und medizinischer Versorgung (35 Prozent), privaten Besuchen (9 Prozent) sowie der Anreise zur Bahn oder zum Flugzeug (1,9 Prozent). Die meisten Nutzer_innen des Dienstes waren blind (27 Prozent), nutzten einen Rollstuhl (24 Prozent) oder Rollator (21 Prozent) oder waren gehbehindert (11 Prozent) oder unsicher (9 Prozent).²⁸² 2014 umfasste die Kundendatei etwa 2.500 Personen, im Schnitt kommen rund 30 neue Kund_innen pro Monat hinzu, ohne dass gezielt Werbung betrieben wird.

²⁷⁴ Ebd.

²⁷⁵ Landesamt für Gesundheit und Soziales (2014), S. 23.

²⁷⁶ Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg (2017c), S. 2.

²⁷⁷ Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg (2016), S. 1–2.

²⁷⁸ Dazu zählen die Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales, die Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz, der VBB, die BVG und die Dienstleistung und Bildung gGmbH.

²⁷⁹ Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg (2017d), S. 1–2.

²⁸⁰ Berliner Behindertenzeitung (2017), o. S.

²⁸¹ Abgeordnetenhaus Berlin (2017i), S. 1–2.

²⁸² Bendzuck (2014), S. 6.

„Sehen Sie, das sind so Sachen, davon weiß man nichts. [...] Aber da müsste man ja wirklich schauen, wie man das dann kommuniziert. Weil klar, versteh ich auf der einen Seite, dass man natürlich diesen Service nicht überlasten will, gleich von Anfang an. Aber ich wüsste gar nicht. Also, wenn ich so was lese oder gelesen hätte, wüsste ich es. Aber ich habe es noch nirgendwo gelesen.“ (Interview 4)

Bei einer 2014 abgeschlossene Kundenbefragung (n = 141) gab jeweils rund ein Drittel (32,9 Prozent) der Befragten an, den Begleitservice mehrfach wöchentlich oder wöchentlich (28,5 Prozent) zu nutzen. Nur 1,4 Prozent der Befragten antwortete, dass sie die durch den Dienst möglich werdenden Aktivitäten auch mit anderen Alternativen wahrnehmen könnten, für 34,6 Prozent wäre das auf keinen Fall möglich, für 36,7 Prozent eher nicht und für 27,3 Prozent nur eingeschränkt. Stünde der Begleitservice nicht zur Verfügung, dann müsste die Mehrheit der Befragten auf das persönliche Umfeld zurückgreifen, denn häufig sind andere Anbieter nicht bekannt oder zu teuer. Die Zufriedenheit wurde überwiegend mit sehr gut (77,5 Prozent) oder gut (20,9 Prozent) bewertet, Verbesserungsvorschläge bezogen sich in erster Linie auf die Zeiten der Begleitung sowie die Auswahl der Routen. Auch wurde die Bedeutung des Begleitservice für die Mobilität der Befragten betont, insbesondere hinsichtlich wichtiger Arzt- und Therapietermine, den Gewinn an Lebensqualität, die Entlastung von Familie und Bekannten sowie die selbstbestimmte und positive Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel. Die befragten Nutzer_innen waren überwiegend 60 Jahre oder älter (61,8 Prozent) und im Ruhestand (62,4 Prozent) oder berentet wegen Erwerbsunfähigkeit (31,2 Prozent).

Die Mobilitätshilfedienste und der VBB Bus & Bahn Begleitservice stellen eine wichtige Dienstleistung dar, die vielen Menschen Mobilität erst ermöglicht. Sie unterscheiden sich bezüglich der Zugangsberechtigung, der angebotenen Leistungen, der Kosten, der Angebotsstruktur und der Finanzierung: Die Mobilitätshilfedienste sind gesamtstädtisch organisiert, auf bezirklicher Ebene gut vernetzt, werden von freien Trägern erbracht, erbringen auch kleinere Unterstützungsleistungen in der Wohnung und Begleitung zu sozialen Aktivitäten, verlangen eine Eigenbeteiligung und sind für Personen ab 65 konzipiert. Der VBB Bus & Bahn Begleitservice hingegen ist zentral organisiert, kostet nichts, stellt keine formalen Anforderungen (Alter, Nachweis einer Einschränkung) und kann auch bei subjektivem Unsicherheitsgefühl genutzt werden. Allerdings endet er an der Wohnungstür und erbringt auch keine Treppenhilfen. Problematisch ist, dass beide Dienste von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten abhängen.

4.6.3 Sonstige Maßnahmen

Zusätzlich zu den bereits beschriebenen Aspekten spielen auch Schulungen in Mobilitätsfertigkeiten (Artikel 20 c) UN-BRK) sowie die Verfügbarkeit von Mobilitätshilfen, Geräten, unterstützenden Technologien und tierischer Hilfe (Artikel 20 b) UN-BRK) eine Rolle. Probleme hierbei können die Kostenübernahme für Blindenführ- oder Assistenzhunde – in der Regel im Rahmen des SGB V – darstellen. Weiterhin kann es zum Problem werden, wenn Blindenführhunde nicht in ihrem Charakter als medizinische Hilfsmittel nach § 33 SGB V anerkannt werden und Menschen mit Behinderungen deshalb der Zugang zu bestimmten Orten oder Verkehrsmitteln verwehrt bleibt.²⁸³ Gemäß § 4 BGG ist jedoch der Zutritt mit

²⁸³ Tagesspiegel (2015), o. S.

Blindenführhund für öffentliche Träger obligatorisch. Auch das Betreten von Lebensmittelgeschäften muss ermöglicht werden.²⁸⁴ Nach dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz stellt ein generelles Mitnahmeverbot eines Blindenführhundes oder eines anderen Assistenzhundes in der Regel eine unzulässige Diskriminierung im Sinne von § 3 AGG dar. Bei der Recherche wurden für Berlin keine diesbezüglichen Probleme festgestellt, allerdings kann – da keine Daten hierzu vorliegen – nicht ausgeschlossen werden, dass Menschen mit Behinderungen entsprechende Diskriminierungserfahrungen machen.

Mittlerweile gibt es auch Apps, welche blinden und sehbehinderten Menschen die sichere Navigation im öffentlichen Raum oder innerhalb öffentlicher Gebäude ermöglichen sollen, wie beispielsweise den unter Leitung der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt entwickelten „mobile multi-modal mobility guide“ (m4guide), welcher Ende 2017 in die VBB-Fahrinformation integriert werden soll. Der m4guide soll multimodales Routing von Tür zu Tür ermöglichen und Daten sowohl für Fußwege als auch den öffentlichen Verkehr zusammenbringen.²⁸⁵ Inwiefern die Umsetzung für blinde und sehbehinderte Menschen gewinnbringend ist, bleibt derzeit abzuwarten.

Die BVG sowie die S-Bahn Berlin bieten regelmäßig Mobilitätstrainings an, in denen die Nutzung des ÖPNV durch Menschen mit Behinderungen und Senior_innen geübt werden kann. Dabei bot die BVG 2017 deutlich mehr Termine (10) an als die S-Bahn (1). Darüber hinaus bestehen zivilgesellschaftlich organisierte Angebote sowie Schulungen in Orientierung und Mobilität für Langstocknutzer_innen, die von den gesetzlichen Krankenkassen übernommen werden.

4.7 Berlin auf dem Weg: Fortschritte und Handlungserfordernisse

Die vorgenommene Bestandsaufnahme zeigt, dass Berlin auf dem Weg ist, die selbstbestimmte Mobilität von Menschen mit Behinderungen voranzubringen. Trotz vieler Fortschritte bestehen aber nach wie vor ungelöste Probleme und zahlreiche Barrieren.

Hinsichtlich der Mobilität im öffentlichen Raum (Kapitel 4.3) hat Berlin seit 1992 große Anstrengungen zur Verbesserung von Barrierefreiheit unternommen. Die Bestandsaufnahme weist einen Fortschritt bei Bordsteinabsenkungen, der Ausstattung von Lichtsignalanlagen sowie der Gestaltung von Kreuzungen und Überquerungsstellen nach. Ob diese Prozesse der Umgestaltung des Straßenlandes bis 2020 abgeschlossen sein werden, ist sehr fraglich. Denn empirische und genaue Aussagen zum Stand der Umsetzung sind bezüglich vieler Themen kaum zu treffen. Zum einen wird der Begriff der Barrierefreiheit, da er relativ unbestimmt ist, ganz unterschiedlich benutzt. Es muss also immer das jeweils zugrunde gelegte Verständnis des Begriffes mitgedacht werden, solange keine einheitlichen Maßstäbe bestehen, die Vergleichbarkeit ermöglichen. Zum anderen besteht derzeit vor allem das Problem, dass nicht in ausreichendem Maße Daten erhoben werden. So war es insbesondere bei den Aspekten, die in der Zuständigkeit der Bezirke liegen, nicht möglich, einen genauen Umsetzungsstand zu ermitteln. Es gibt zahlreiche weitere

²⁸⁴ Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2017), o. S.

²⁸⁵ m4guide (2013), S. 1.

Aspekte der Gestaltung des öffentlichen Raums, bei denen die Zugänglichkeit sowie die Belange von Menschen mit Behinderungen eine Rolle spielen. Beispielfhaft genannt sei hier die Verfügbarkeit und Gestaltung von Sitzmöbeln (Bänke), Wander- und Spazierwegen, Parks, Brücken, Unterführungen und sonstigen öffentlichen Plätzen. Diese und die damit in Zusammenhang stehenden Probleme können hier nicht alle erörtert werden; die Vielfalt der Themen zeigt aber, dass es erforderlich ist, Fragen von Zugänglichkeit im Sinne eines Querschnittsthemas zu berücksichtigen und die Belange von Menschen mit Behinderungen konsequent bei allen raum- und verkehrsplanerischen Themen zu beachten.

Gerade bei der Gestaltung des öffentlichen Raumes stellt sich die Vielfalt der Zuständigkeiten staatlicher Stellen auf unterschiedlichen Ebenen als Problem dar. Dies kann zu Abstimmungsschwierigkeiten und Umsetzungsproblemen führen: So werden zum Beispiel vom Senat bereitgestellte Mittel zur Verbesserung von Barrierefreiheit nicht von allen Bezirken ausreichend abgerufen und auf Landesebene gesteckte Ziele werden nicht erreicht, weil auf Bezirksebene personelle Kapazitäten fehlen. Beschwerden, Problemmeldungen und Informationsabfragen werden dadurch ebenfalls verkompliziert, da es unter Umständen schwierig ist, die zuständige Stelle zu ermitteln.

Darüber hinaus schreitet die Umgestaltung des öffentlichen Raumes nur langsam voran. Da sich die technischen Standards jedoch gleichzeitig weiterentwickeln, kann dies dazu führen, dass bereits umgestaltete Infrastruktur nicht mehr zeitgemäß ist, etwa im Falle der Lichtsignalanlagen. Da auch zukünftig mit solchen Entwicklungen zu rechnen ist, gilt es, einen angemessenen Umgang damit zu finden: Weder das langfristige Festhalten an in der Vergangenheit eingeführten Lösungen noch häufige Veränderungen und Anpassungen der Vorgaben scheinen sinnvoll. Gerade diesbezüglich kommt Partizipationsprozessen, die menschenrechtlichen Standards genügen, eine bedeutende Rolle zu (vgl. Kapitel 5).

Grundsätzlich zeigt sich, dass existierende Normen und Vorgaben zur Barrierefreiheit unterschiedlich gut geeignet scheinen, um tatsächlich Zugänglichkeit im Sinne der UN-BRK für Menschen mit Behinderungen herzustellen, dies gilt beispielsweise mit Blick auf die Vorgaben der AV Geh- und Radwege zu taktilen Platten und Haltestellen oder die Regelungen zur Sondernutzung. Hier sind eine regelmäßige Überprüfung und gegebenenfalls eine Anpassung an bessere technische Standards unabdingbar.

Die Kontrastierung der allgemeinen Angaben zum Stand der Barrierefreiheit mit den Interviewausschnitten verdeutlicht zudem, dass nur bei der Betrachtung konkreter Situationen klare Aussagen darüber getroffen werden können, inwiefern tatsächlich Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen hergestellt ist. Dabei ist es für die Befragten irrelevant, ob Barrieren bedingt sind durch Probleme durch die Regelung, Steuerung, Umsetzung, Zuständigkeit oder nicht gesetzeskonformes Verhalten. Für Menschen mit Behinderungen sind die Auswirkungen und die durch Barrieren erschwerte oder behinderte Mobilität entscheidend.

Bei der Mobilität im öffentlichen Verkehr (Kapitel 4.4) sind sehr große Fortschritte in den letzten Jahren festzustellen. Zwar ist bislang noch bei keinem der berücksichtigten Verkehrsmittel vollständige Barrierefreiheit erreicht, doch wird es in den nächsten Jahren gelingen, viele der laufenden Prozesse zum Abschluss zu

bringen. Dies betrifft insbesondere die Infrastruktur von U-Bahn, S-Bahn und Straßenbahn sowie fahrzeugseitig die Straßenbahnen (und Busse). Die größten Problembereiche stellen die Bushaltestellen, Kompatibilität von Infrastruktur, Verkehrsmitteln und Hilfsmitteln sowie der Umgang mit Funktionsausfällen, insbesondere bei Aufzügen, dar. Interessant ist, dass die Gestaltung der Bushaltestellen zwar objektiv als Problembereich beschrieben werden kann, dass dies aber in den subjektiven Einschätzungen nicht als prioritäres Problem benannt wird. Auch ist die Datensituation zum öffentlichen Verkehr wesentlich besser als für den öffentlichen Raum; die Verkehrsunternehmen können in der Regel relativ genaue und differenzierte Angaben machen. Bushaltestellen sind hingegen Teil des Straßenlandes und damit in bezirklicher Verantwortung. Dort waren Angaben ungleich schwieriger zu erhalten.

Mit dem Personenbeförderungsgesetz und dem Nahverkehrsplan gibt es sowohl einen konkreten Zeithorizont als auch eine verbindliche einheitliche Planungsgrundlage mit differenzierten Vorgaben, die in Bezug auf Barrierefreiheit im öffentlichen Verkehr erfüllt werden müssen. Im Zuge der anstehenden Novellierung des Nahverkehrsplans müssen insbesondere die noch verbleibenden Problembereiche adressiert werden; außerdem ist es sinnvoll, die Kritik an den Vorgaben zu Bushaltestellen zu berücksichtigen und hier angemessene Standards festzulegen. Geteilte Zuständigkeiten sind auch im öffentlichen Verkehr problematisch, dies zeigt sich derzeit insbesondere bei der in der Hand der Bezirke liegenden Gestaltung der Bushaltestellen in negativer Weise. Für Eisenbahn- und Fernbusverkehr sind zudem EU-Verordnungen bedeutsam, ebenso für die Passagierrechte im Flugverkehr. Eine Ausnahme stellt die privat betriebene Schifffahrt dar, hier macht sich das Fehlen verbindlicher Vorgaben bemerkbar.

Werden lediglich die einzelnen Elemente des öffentlichen Verkehrs (Infrastruktur, Verkehrsmittel, Dienstleistungen) betrachtet, so lassen sich zwar Aussagen darüber treffen, ob diese die Anforderungen an Barrierefreiheit erfüllen. Selbst wenn dies aber der Fall ist, heißt das nicht zwingend, dass tatsächlich Zugänglichkeit im Sinne der UN-BRK hergestellt ist. Umso wichtiger ist es, einerseits Beschwerden und Erfahrungen von Menschen mit Behinderungen einzubeziehen und andererseits angemessene Vorkehrungen zu treffen. Gerade die Interviewpassagen zeigen, dass Menschen mit Behinderungen nach wie vor von ganz unterschiedlichen Problemen bei der Nutzung von Verkehrsmitteln zu berichten wissen. Daher ist es problematisch, wenn im Qualitätsmanagement – etwa den Kundenbefragungen – Barrierefreiheit beurteilt wird, ohne dass Menschen mit Behinderungen selbst in ausreichendem Umfang beteiligt sind. Überdies sind im öffentlichen Verkehr erreichte Standards nicht automatisch gesichert. Die Weiterentwicklung technischer Möglichkeiten sowie Beschaffungs- und Erneuerungszyklen machen eine fortlaufende, transparente und effektive Beteiligung von Menschen mit Behinderungen notwendig.

Hinsichtlich der Mobilität im Kraftfahrzeug-, Taxi- und Radverkehr (Kapitel 4.5) bleibt insgesamt unklar, inwiefern die Bedarfe von Menschen mit Behinderungen im Auto- und Radverkehr ausreichend berücksichtigt werden, denn es fehlt empirisches Wissen. Problemanzeigen beziehen sich insbesondere auf die Verfügbarkeit von Parkplätzen und finanzielle Aspekte. Beim Taxiverkehr hingegen ist die Problematik ausreichend bekannt, hier hat Berlin allerdings bislang zu wenig unternommen. Derzeit ist noch nicht einmal ganz sicher, ob bis 2020 die eine Minimallösung

darstellenden 250 barrierefreien Taxis verfügbar sein werden. Auch wenn Taxis privatwirtschaftlich betrieben werden, stellen sie für die Öffentlichkeit erbrachte Dienstleistungen dar. Dies gilt grundsätzlich und unabhängig davon, ob Menschen mit Behinderungen zu Besuch in Berlin sind oder dort wohnen und ob sie eine Nutzungsberechtigung für den Sonderfahrdienst haben oder nicht. Daher sind aus menschenrechtlicher Perspektive alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, damit Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen die Möglichkeit haben, Taxis zu nutzen. Bislang gibt es nur Investitionshilfen, strukturell nachhaltige Maßnahmen stehen aus.

Geht es um die Mobilität durch spezielle Dienste (Kapitel 4.6), dann zeigt sich bei der Gesamtbetrachtung, wie wenig die der leistungsrechtlichen Logik entstammende Zersplitterung von unterschiedlichen Maßnahmen aus lebensweltlicher und personaler Perspektive nachvollziehbar ist. Die Unterschiede bezüglich der berechtigten Personenkreise, Angebotsfinanzierung, Nutzungshäufigkeiten und Kosten der Beförderungs- und Begleitsdienste wirken bürokratisch. Zudem ist der Sonderfahrdienst zwar eine wichtige Institution, um Menschen mit Behinderungen in ihrer Freizeit selbstbestimmte Mobilität zu ermöglichen, doch sind die Strukturen bislang nicht so gestaltet, dass für die Nutzer_innen erschwingliche und selbstbestimmte Mobilität ausreichend gegeben ist. Eine dringende Überarbeitung und Anpassung der Verordnung zum Sonderfahrdienst ist daher notwendig. Die Begleitsdienste sind als Ergänzung zur Verbesserung der strukturellen Barrierefreiheit von großer Bedeutung für die Sicherstellung selbstbestimmter Mobilität. Handlungsbedarf besteht hinsichtlich der Gestaltung und Finanzierung der Angebote: Die durch die Kopplung an arbeitsmarktpolitische Instrumente entstehenden Einschränkungen der Servicezeiten und die begrenzten Personalkapazitäten wirken sich nachteilig auf die Mobilität der Nutzer_innen des Angebots aus und stehen einer bedarfsgerechten Gestaltung im Weg.

Gleichzeitig sind die Beförderungs- und Begleitsdienste aber bereits in ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung von außerordentlicher Relevanz, da sie vielen Menschen überhaupt erst die Chance geben, ihre Wohnung zu verlassen und ihnen so zumindest ein Mindestmaß an Teilhabe ermöglichen. Die Komplexität der verschiedenen Angebote und Dienstleister stellt auch insofern eine Herausforderung für Nutzer_innen dar, als nicht zwangsläufig alle Möglichkeiten bekannt sind und es notwendig ist, gut informiert zu sein und einen Überblick über das Leistungsangebot zu haben, um zu den eigenen Rechten zu kommen. Gerade hier ergeben sich für viele Menschen mit Behinderungen, insbesondere für Menschen mit intellektuellen Beeinträchtigungen, geringen deutschen Sprachkenntnissen sowie kommunikativen Beeinträchtigungen, zusätzliche Barrieren.

5 Partizipation an Fragen der Mobilität

Die UN-BRK legt großen Wert auf die Partizipation von Menschen mit Behinderungen im Sinne von Beteiligung und politischer Mitbestimmung – auch in Fragen der Mobilität. Menschen mit Behinderungen sollen sich bei der Ausarbeitung von politischen Konzepten, Programmen und Gesetzen bereits im Vorfeld einbringen können (Artikel 4 Absatz 3) und bei der Umsetzung der Konvention mit in die Überwachung eingebunden sein (Artikel 33 Absatz 3). Partizipation ist also kein Selbstzweck, sondern Grundlage erfolgreicher Politik und Voraussetzung dafür, dass in Zukunft die Bedarfe von Menschen mit Behinderungen nicht mehr vergessen oder ignoriert werden. Ein wichtiges wie geeignetes Wirkungsfeld für die Partizipation von Menschen mit Behinderungen im Bereich Mobilität liegt in den Standards zur Barrierefreiheit, die festgelegt, regelmäßige überprüft und gegebenenfalls aktualisiert werden müssen. Wie viele weitere Fragen, welche die Mobilität von Menschen mit Behinderungen betreffen, kann die Frage der Barrierefreiheit nicht ein für alle Mal entschieden werden, sondern stellt sich prozesshaft und dynamisch dar. Dementsprechend gilt es, Menschen mit Behinderungen als Expert_innen in eigener Sache möglichst umfassend und transparent einzubeziehen.

Auch bezüglich der Mobilität findet Partizipation in unterschiedlichen Formaten statt. Neben den Beiräten und Beauftragten auf Bezirks- und Landesebene existieren mehrere Gremien, welche sich speziell den Themen Mobilität und Verkehr widmen. Dazu zählt in erster Linie die bei der Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz angesiedelte AG „Bauen und Verkehr – barrierefrei“, aber auch der Fahrgastbeirat des Sonderfahrdienstes, der Kundenbeirat der S-Bahn und der Kundenrat der BVG. Für den allgemeinen Teil des geplanten Mobilitätsgesetzes wurde zudem ein Mobilitätsbeirat neu geschaffen.

Diskutiert wird, ob Menschen mit Behinderungen im Kundenrat der BVG ausreichend vertreten sind: In diesem aus 30 Mitgliedern bestehenden Gremium sind derzeit drei Mitglieder mit einer Schwerbehinderung vertreten, zudem geht die BVG davon aus, dass weitere Mitglieder, beispielsweise Senior_innen, auf Hilfsmittel angewiesen sind und daher behinderungsbezogene Aspekte einbringen. Der Kundenrat soll in seiner Zusammensetzung „die Struktur der Kundenwelt der BVG widerspiegeln“; allerdings wird nicht explizit abgefragt, ob eine Behinderung vorliegt.²⁸⁶ Der Kundenbeirat der S-Bahn ist nach § 2 seiner Satzung folgendermaßen zusammengesetzt: Der maximal 25-köpfige Beirat soll einen Querschnitt der Kund_innen darstellen, ihm sollen auch Menschen mit Mobilitätseinschränkungen angehören.²⁸⁷ Derzeit ist eine Person mit Schwerbehinderung vertreten, zwei weitere Mitglieder geben eine Sehbehinderung und eine Person eine körperliche Einschränkung aufgrund einer Verletzung an.²⁸⁸ Allerdings kritisiert die AG „Bauen und Verkehr – barrierefrei“, dass in den Fahrgastbeiräten von BVG und S-Bahn keine Rollstuhlfahrer_innen sitzen.²⁸⁹ Die S-Bahn Berlin setzt auf unterschiedliche Funktionen und thematische Schwerpunkte der drei folgenden Partizipationsgremien: AG „Bauen und Verkehr – barrierefrei“, turnusmäßige Zusammenkünfte mit den Fahrgast- und Interessenverbänden sowie

²⁸⁶ Abgeordnetenhaus Berlin (2017j), S. 1–2.

²⁸⁷ Siehe § 2 Absatz 2 c).

²⁸⁸ Ebd.

²⁸⁹ AG Bauen und Verkehr (2017), S. 1.

Kundenbeirat. Die Mitglieder des Kundenbeirats sind alle keine Mitglieder von Fahrgast- oder sonstigen Interessenverbänden.²⁹⁰

Die AG „Bauen und Verkehr – barrierefrei“ ist die mit am längsten bestehende und größte der Arbeitsgruppen „Menschen mit Behinderung“ der Berliner Ressorts.²⁹¹ Durch die neuen Ressortzuschnitte der 18. Legislaturperiode muss allerdings eine – bislang noch nicht erfolgte – Teilung stattfinden (SenUVK und SenStadt). 2017 traf sich die AG Verkehr einmal, die AG Bauen hingegen viermal (Stand: September 2017). An der AG Verkehr nehmen rund 22 Personen teil.²⁹² Es sind unter anderem die Berliner Behindertenverbände sowie der Berliner Seniorenbeirat, die Landesbeauftragte für Menschen mit Behinderung, der Landesbeirat für Menschen mit Behinderung, die Beauftragten für Menschen mit Behinderung der Bezirke sowie Vertreter_innen der S-Bahn und der BVG vertreten. Eine rechtliche Absicherung über das Landesgleichberechtigungsgesetz und eine Satzung, in der nähere Bedingungen der Einbeziehung geregelt werden, stehen bislang aus.

Problematisch im Hinblick auf Partizipationsprozesse ist es, nach Ansicht etwa des BBV, wenn Standpunkte und Positionen von Betroffenenvertretungen – beispielsweise zur Ausstattung von Verkehrsmitteln oder der Entwicklung von Standards zur Barrierefreiheit – bei Entscheidungen nicht berücksichtigt werden, im Nachhinein dann aber geäußert wird, dass etwas unter Mitwirkung von Betroffenen entwickelt wurde.²⁹³ Dementsprechend wichtig sind verbindliche Vorgaben und die Einhaltung von Qualitätsstandards, um transparente Entscheidungsprozesse zu ermöglichen. Teil eines „Designs für Alle“ sind partizipative Planungsprozesse, wie beispielsweise in den Hinweisen für barrierefreie Verkehrsanlagen formuliert.²⁹⁴

Besonders problematisch derzeit scheint darüber hinaus das sogenannte informelle Beteiligungsverfahren zum geplanten Mobilitätsgesetz: „Die Veröffentlichung des Referentenentwurfs ist das Startsignal für das informelle Beteiligungsverfahren. Jetzt beginnt zunächst die informelle Abstimmung mit den beteiligten Senatsverwaltungen, Bezirken und Verbänden. Anschließend wird der Entwurf das reguläre Gesetzgebungsverfahren durchlaufen.“²⁹⁵ Wer hier wie und bis wann wozu Stellung genommen hat, auf welcher Grundlage dies geschieht und wie mit den Stellungnahmen verfahren wird, ist bislang öffentlich nicht ausreichend kommuniziert worden. Ob und inwiefern daher die Belange von Menschen mit Behinderungen ausreichend berücksichtigt werden und wie das Mobilitätsgesetz im Verhältnis zum geplanten Konzept zur Mobilitätssicherung für Menschen mit Behinderungen steht, bleibt abzuwarten.

²⁹⁰ Ebd.

²⁹¹ Monitoring-Stelle UN-BRK (2016b), S. 8–11.

²⁹² Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (2013c), S. 1–3.

²⁹³ Expert_innengespräch mit dem BBV am 02.06.2017.

²⁹⁴ Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen, S. 12–15.

²⁹⁵ Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz (2017d), S. 3.

6 Fazit und Empfehlungen

Im Sinne einer Gesamtbewertung kennzeichnet Berlin zunächst eine positive Entwicklung. In den letzten Jahren hat das Land viele Fortschritte bei der Verbesserung der Barrierefreiheit gemacht – hin zu einem inklusiven System für die Mobilität, das die unterschiedlichen Bedarfe von Menschen mit Behinderungen angemessen und differenziert berücksichtigt. Dies betrifft etwa die Gestaltung von Kreuzungen und Ampeln, die Infrastruktur von U-, S- und Straßenbahn, fahrzeugseitig die Busse und Straßenbahnen sowie die Einrichtung des VBB Bus & Bahn-Begleitservices und ist insbesondere durch entsprechend zur Verfügung gestellte Landesmittel mitbedingt.

Grundsätzlich positiv zu bewerten sind überdies die zahlreichen existierenden politischen verkehrs- und mobilitätsplanerischen Instrumente zur zielgerichteten Vorgehensweise und zur Steuerung aktueller Entwicklungen. Große Aktualität kommt dabei dem von der Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz federführend entwickelten Berliner Mobilitätsgesetz zu. Besondere Bedeutung für die selbstbestimmte Mobilität hat außerdem das im Koalitionsvertrag und den Regierungsrichtlinien 2016 bis 2021 benannte Vorhaben des Berliner Senats, ein „Gesamtkonzept zur Mobilitätssicherung von Menschen mit Behinderung“ zu erarbeiten. In beiden steckt das Potenzial, im Land Berlin politisch die Weichen richtig zu stellen. Während das Mobilitätsgesetz einen gesetzlichen Rahmen auch für die Mobilität von Menschen mit Behinderungen abstecken kann, erlaubt ein gutes Gesamtkonzept die strategisch-planerische Koordination der notwendigen Maßnahmen, um aktuelle Probleme zu lösen und das Recht von Menschen mit Behinderungen auf selbstbestimmte Mobilität zu sichern sowie dieses mittel- und langfristig besser zu gewährleisten.

Trotz dieser guten Nachrichten hat das Land noch Wegstrecke vor sich. Das Ziel der vollständigen Barrierefreiheit sowie eines inklusiven Mobilitätssystems ist angesichts der Ergebnisse der Bestandsaufnahme noch längst nicht erreicht. Bis 2020 ist Berlin voraussichtlich nicht barrierefrei und bis 2022 wird dies auch der ÖPNV im Land nicht vollständig sein. Zudem existiert bislang weder eine koordinierende Federführung noch ein Gesamtkonzept zur Mobilitätssicherung von Menschen mit Behinderungen. Dabei gilt es, alle die Mobilität bestimmenden Faktoren aus der Sicht von Menschen mit Behinderungen einmal zu durchdenken, die Konsequenzen zu ziehen und die erforderlichen Maßnahmen gesamtplanerisch zu koordinieren. Die vier in Kapitel 4 untersuchten Bereiche der Mobilität stehen unterschiedlich gut dar, sie müssen zudem noch stärker miteinander in Verbindung gebracht werden.

So besteht eine besondere Aufgabe der Berliner Politik im Hinblick auf ein inklusives Verkehrsnetz darin, die Kompatibilität der einzelnen Verkehrskomponenten noch viel besser zu gewährleisten. Gemeint ist damit die optimale Abstimmung von öffentlichem Raum, öffentlichem Verkehr, Individualverkehr und den besonderen Hilfsdiensten. Ziel ist es, eine ungebrochene barrierefreie Reisekette von der Wohnungstür bis zum Zielort und zurück zu ermöglichen. Die große Herausforderung, ein solches inklusives System zu entwickeln, begründet sich nicht nur in der hohen sachlichen Komplexität, besonders ins Gewicht fällt vielmehr die hochgradige Zergliederung von Zuständigkeiten, in die diese mobilitätsbezogenen Faktoren fallen und die miteinander abgestimmt werden wollen.

So zeigt die Bestandsaufnahme sowohl in Bezug auf Systembestandteile allein als auch diese Bestandteile übergreifend betrachtet auf, dass vielfältige und dezentrale Zuständigkeiten eine systematische Umsetzung und einen Überblick über die Situation erschweren. Am deutlichsten bestätigt sich das beim öffentlichen Straßenland, für das die Bezirke zuständig sind, aber nicht nur dort. Am Beispiel der Ausfälle bei Aufzügen und Fahrtreppen wird deutlich, dass barrierefreie Strukturen alleine nicht ausreichen, sondern angemessene Lösungen bei Funktionsstörungen gefunden werden müssen, damit die Wahrscheinlichkeit der Unterbrechung von Reiseketten bei Menschen mit Behinderungen nicht größer ist als bei Menschen ohne Behinderungen. Bei Mobilitätsdienstleistungen sind vor allem deren Servicezeiten, fehlende Flexibilität sowie der Umfang der erbrachten Leistungen und die individuellen Kosten von Bedeutung.

Zwar berücksichtigen die Vorgaben und Instrumente gesamtstädtischer Verkehrsplanung strukturelle Aspekte der Barrierefreiheit in unterschiedlichem Ausmaß, doch bedeutet dies nicht zwangsläufig, dass tatsächlich Zugang im menschenrechtlichen Sinn gegeben ist und reicht daher nicht aus. Es fehlen Überlegungen, wie im Falle bestehender Barrieren Unterbrechungen von Reiseketten vermieden werden können, beispielsweise durch die Bereitstellung von angemessenen Vorkehrungen durch die Verkehrsträger selbst. Auch dies sollte Teil von Mobilitätsplanung sein, gerade weil klar ist, dass in absehbarer Zeit nicht von vollständiger Barrierefreiheit ausgegangen werden kann und selbst im Falle barrierefreier Strukturen nicht automatisch Zugang gewährt wird. Das geplante Gesamtkonzept zur Mobilitätssicherung kann also vor allem dann nachhaltig Wirkung entfalten, wenn es nicht im Sinne eines weiteren Instrumentes zu den bestehenden Planungsinstrumenten hinzukommt, sondern sich der Frage annimmt, wie existierende Planwerke weiterentwickelt und sinnvoll ergänzt werden müssen, um der Komplexität der Problemlage Rechnung zu tragen.

Zu wenig Aufmerksamkeit erfährt und strukturell noch kaum verankert ist bislang das Konzept der angemessenen Vorkehrungen, die nach der UN-BRK zu treffen sind. Trotz eines hohen und wachsenden Grads an Barrierefreiheit von öffentlichem Raum und öffentlichem Nahverkehr ist anzunehmen, dass sich auch weiterhin Menschen mit Behinderungen in der Lage finden werden, dass sie nicht fort- und weiterkommen. In besondere Problemsituationen geraten Menschen mit Behinderungen, wenn das laufende System nicht funktioniert, zum Beispiel bei Störungen von Einzelkomponenten wie etwa Aufzügen.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt die Monitoring-Stelle UN-BRK:

- 1 Das Land Berlin, also der Senat und die Bezirke (einschließlich der von der öffentlichen Hand beauftragten Privaten und in die Daseinsfürsorge eingebundenen Akteure in privater Rechtsform), sollten Fragen der Mobilität von Menschen mit Behinderungen noch umfassender im Sinne des Disability Mainstreamings innerhalb der gesamtstädtischen Mobilitätsplanung verankern.
- 2 Der Senat von Berlin sollte die Frage der federführenden Zuständigkeit für das „Gesamtkonzept zur Mobilitätssicherung von Menschen mit Behinderung“ klären und dieses zügig erarbeiten. Da die Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz bereits für die Mobilitätsplanung sowie deren Steuerung und

Überwachung zuständig ist und mit dem Entwurf des Mobilitätsgesetzes den rechtlichen Rahmen für die Mobilität aller Berliner_innen erarbeitet hat, sollte diese Aufgabe im Sinne des Disability Mainstreamings aus Sachgründen dem Ressort Verkehr zugeordnet werden.

- 3 Der Senat von Berlin und das Abgeordnetenhaus Berlin sollten darauf hinwirken, dass durch Anhörungen im Gesetzgebungsverfahren zum Mobilitätsgesetz die Rechte von Menschen mit Behinderungen umfassend berücksichtigt werden und das Gesetz konventionskonform ausgestaltet wird. Dies sollte insbesondere umfassen:
 - die Verankerung von Disability Mainstreaming und Zugänglichkeit im Sinne der UN-BRK (also Barrierefreiheit einschließlich Auffindbarkeit, Zugänglichkeit und Nutzbarkeit sowie angemessene Vorkehrungen) als Prinzipien der integrierten Verkehrsplanung in Abschnitt 1
 - die Berücksichtigung eines Verbandsklagerechts nicht nur auf Verkehrssicherheit, sondern auch auf Barrierefreiheit in Abschnitt 1
 - die konventionskonforme Novellierung des ÖPNV-Gesetzes in Abschnitt 2. Hierzu gehört insbesondere auch die Verankerung einer Verpflichtung der Verkehrsunternehmen zur Bereitstellung angemessener Vorkehrungen in allen Fällen, in denen die Nutzung des ÖPNV für Menschen mit Behinderungen durch Barrieren in der Infrastruktur, bei Verkehrsmitteln oder durch fehlende Informationen in einer konkreten Situation, etwa bei Störfällen, nicht gegeben ist
 - die konventionskonforme Ausgestaltung der Abschnitte 3 und 4 und die Berücksichtigung der Prinzipien des Universal Designs und der Barrierefreiheit insbesondere in Abschnitt 4.
- 4 Die Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz sollte (im Rahmen des Gesamtkonzepts zur Mobilitätssicherung oder unabhängig davon) als koordinierende Instanz die Einhaltung der verkehrsplanerischen Ziele bezogen auf Barrierefreiheit aktiv überwachen und auf die Einhaltung dieser Ziele hinwirken. Dafür sollten die notwendigen finanziellen Mittel zur Verfügung stehen. Ab 2020 beziehungsweise 2022, wenn also gemäß der Behindertenpolitischen Leitlinie 2 ein barrierefreies Berlin beziehungsweise nach § 8 Absatz 3 Personenbeförderungsgesetz ein vollständig barrierefreier ÖPNV erreicht sein muss, sollten Möglichkeiten von Sanktionierungen bei Nichteinhaltung von Vorgaben der Verkehrsplanung geschaffen werden.
- 5 Die Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz und das mit der Erstellung des Nahverkehrsplans beauftragte Center Nahverkehr Berlin sollten noch bestehende Problembereiche bei der Zielerreichung eines vollständig barrierefreien Personennahverkehrs bis 2022 im Nahverkehrsplan 2019 bis 2023 aufgreifen und Lösungen zur Sicherung der Mobilität von Menschen mit Behinderungen entwickeln. Dies sollte folgende Punkte abdecken:
 - die angemessene und transparente Berücksichtigung der Interessen von Menschen mit Behinderungen und ihrer Interessenvertretungen
 - die Festlegung von Standards zum Lückenschluss im ÖPNV bei Unterbrechung der Reisekette von Menschen mit Behinderungen im Sinne angemessener Vorkehrungen

-
- die Überarbeitung der Standards für barrierefreie Bushaltestellen, sodass ein möglichst stufenloser Ausstieg gegeben ist
 - der bezirksübergreifend koordinierte und geplante Umbau von Bushaltestellen auf Basis einer systematischen Bestandsaufnahme (Stichwort „Buskataster“)
 - die Festlegung der Beförderungsbedingungen von Hilfsmitteln (Stichwort E-Scooter) im ÖPNV unter Berücksichtigung des Verschlechterungsverbots
 - die vollständige Umsetzung des Zwei-Sinne-Prinzips auch bei von mehreren Linien bedienten Bus- und Straßenbahnhaltstellen (Stichwort: Sprechende Busse & Bahnen).
- 6 Die Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz sollte beim Neuabschluss von Verkehrsverträgen mit Verkehrsunternehmen diese zur Gewährleistung vollständiger Barrierefreiheit spätestens ab 01.01.2022 einschließlich der Bereitstellung angemessener Vorkehrungen im Falle der Unterbrechung von Reiseketten verpflichten. Ebenfalls sollte mit den Verkehrsunternehmen vereinbart werden, wie bei der Neuanschaffung von Fahrzeugen die transparente Berücksichtigung der Interessen von Menschen mit Behinderungen erfolgen soll.
 - 7 Die Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz sollte bei der Weiterentwicklung der Verkehrsplanungsinstrumente (StEP 2025, Fußgängerstrategie usw.) darauf achten, dass der Zugang zum Recht auf Mobilität im Sinne der UN-BRK sowohl hinsichtlich der strukturellen Komponente der Barrierefreiheit als auch der einzelfallbezogenen Komponente im Sinne angemessener Vorkehrungen gewährleistet wird.
 - 8 Der Senat sollte die Personalausstattung der Bezirke so verbessern, dass die Ordnungsämter ihre Überwachungsfunktion in Bezug auf die Barrierefreiheit des öffentlichen Raumes ausüben können und die Straßen- und Tiefbauämter genug Planungskapazitäten haben, um verfügbare Mittel zum barrierefreien Ausbau von Querungen, Bushaltestellen und Ähnlichem adäquat abzurufen.
 - 9 Die Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz sollte die Vorgaben der AV Geh- und Radwege zu Bodenindikatoren und Bushaltestellen anpassen, um deren Barrierefreiheit zu verbessern.
 - 10 Die Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz sollte Aspekte von Barrierefreiheit in Straßeninformations- oder Erhaltungsmanagementsystemen oder anderen Instrumenten berücksichtigen, um eine Bestandsaufnahme und -pflege zu ermöglichen.
 - 11 Die Unfallkommission sollte die Belange von Menschen mit Behinderungen bei ihren Maßnahmen berücksichtigen.
 - 12 Die zuständigen Senatsverwaltungen, insbesondere die Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz sowie die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe, sollten durch entsprechende Instrumente, beispielsweise Zielvereinbarungen oder an Konzessionen gebundene Verpflichtungen, darauf

hinwirken, dass die Barrierefreiheit auch in von nichtöffentlichen Betreibern bedienten Verkehrsbereichen wie dem Taxigewerbe oder der Schifffahrt verbessert wird.

- 13 Der Senat sollte die finanziellen Rahmenbedingungen für eine bedarfsdeckende Absicherung der Arbeit der Mobilitätshilfedienste und des VBB Bus & Bahn-Begleitservices schaffen, sodass diese Mobilitätsdienstleistungen für Menschen mit Behinderungen unabhängig von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten erbringen können.
- 14 Die Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales sollte in Abstimmung mit dem Fahrgastbeirat die Verordnung zum Sonderfahrdienst so überarbeiten, dass Bedarfsgerechtigkeit in Bezug auf den nutzungsberechtigten Personenkreis und die Eigenbeteiligung besteht. Zudem sollte die Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales das Abrechnungssystem des Taxikontos so ändern, dass eine Vorverauslagung nicht mehr nötig ist.
- 15 Die Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales und das Abgeordnetenhaus sollten die Novellierung des Landesgleichberechtigungsgesetzes zum Anlass nehmen, um bestehende Partizipationsgremien rechtlich abzusichern und entsprechende Ressourcen bereitzustellen. Sofern eine Beteiligung an Verkehrsplanungsprozessen erfolgt, sollte der Umgang mit den Vorschlägen der Menschen mit Behinderungen transparent erfolgen.

Literaturverzeichnis

Abgeordnetenhaus Berlin (2011): Qualitätssicherung beim Sonderfahrdienst. Drs. 16/15093. Berlin

Abgeordnetenhaus Berlin (2014): Beschwerdemanagement bei der Wirtschaftsgenossenschaft WBT für Sonderfahrdienste. Drs. 17/14122. Berlin

Abgeordnetenhaus Berlin (2015): Barrierefreies Taxi in Berlin etablieren. Drs. 17/2224. Berlin

Abgeordnetenhaus Berlin (2016a): Aufträge an die Wall AG und ihre Beteiligungen. Drs. 17/18390. Berlin

Abgeordnetenhaus Berlin (2016b): Bericht des Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderung gem. § 11 Abs. 2 LGBG für den Zeitraum 01. März 2013 bis 29. Februar 2016 – Verstößebericht / Tätigkeitsbericht . Drs. 17/2975. Berlin

Abgeordnetenhaus Berlin (2016c): Barrierefreies Taxis in Berlin etablieren. Drs. 18/0008

Abgeordnetenhaus Berlin (2016d): Sonderfahrdienst im Land Berlin. Drs. 17/18321. Berlin

Abgeordnetenhaus Berlin (2017a): Umgang mit öffentlichen Bedürfnissen. Drs. 18/10851. Berlin

Abgeordnetenhaus Berlin (2017b): Vorlage – zur Kenntnisnahme. Toilettenkonzept für Berlin. Drs. 18/0489. Berlin

Abgeordnetenhaus Berlin (2017c): Niederflur-Straßenbahnfahrzeuge. Drs. 18/10677. Berlin

Abgeordnetenhaus Berlin (2017d): S-Bahnhof Marienfelde. Drs. 18/11891. Berlin.

Abgeordnetenhaus Berlin (2017e): Vor-Ort Termin für eine barrierefreie S-Bahn. Drs. 18/12061. Berlin

Abgeordnetenhaus Berlin (2017f): Wartezeiten bei der Beantragung von Parkausweisen für Schwerbehinderte. Drs. 18/11956. Berlin

Abgeordnetenhaus Berlin (2017g): Vorlage – zur Beschlussfassung. Billigung der Richtlinien der Regierungspolitik. Drs. 18/0073. Berlin

Abgeordnetenhaus Berlin (2017h): Inhaltsprotokoll. Ausschuss für Integration, Arbeit und Soziales. 9. Sitzung vom 7. September 2017. Berlin

Abgeordnetenhaus Berlin (2017i): Einzelplan 11 – Integration, Arbeit und Soziales. Kapitel 1140. Berichterstattung zur 2. Lesung des Doppelhaushaltes 2018/2019. Berlin

Abgeordnetenhaus Berlin (2017j): Fahrgastbeirat. Drs. 18/10657. Berlin

AG Bauen und Verkehr (2016): Protokoll vom 14.06.2016. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt VII C 33. Berlin.
http://www.stadtentwicklung.berlin.de/bauen/barrierefreies_bauen/download/20160614_protokoll_agverkehr.pdf (abgerufen am 20.11.2017)

AG Bauen und Verkehr (2017): Protokoll vom 11.04.2017. Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz IV C 33. Berlin.
http://www.stadtentwicklung.berlin.de/bauen/barrierefreies_bauen/download/Protokoll-AGBauen-und-Verkehr-April2017.pdf (abgerufen am 22.11.2017)

agens Arbeitsmarktservice (2017): Daten zur Verkehrsinfrastruktur. Datenerhebung zu Barrieren im öffentlichen Straßenraum im Rahmen des Modellprojekts Bürgerarbeit. Email vom 30.10.2017

Aichele, Valentin / Althoff, Nina (2012): Nicht-Diskriminierung und angemessene Vorkehrungen in der UN-Behindertenrechtskonvention. In: Welke, Antje (Hrsg.): UN-Behindertenrechtskonvention mit rechtlichen Erläuterungen, Berlin: Deutscher Verein

Aktion Mensch (2017): Barriere Barometer. Chartbericht. Düsseldorf: Innofact AG Research & Consulting

Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (2016a): Einwohnerinnen und Einwohner im Land Berlin am 31.Dezember 2016. Grunddaten. Berlin. https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/publikationen/stat_berichte/2017/SB_A01-05-00_2016h02_BE.pdf (abgerufen am 20.11.2017)

Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (2016b): Straßenverkehr 2016. Berlin. <https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/BasisZeitreiheGrafik/Bas-Strassenverkehr.asp?Ptyp=300&Sageb=46002&creg=BBB&anzwer=6> (abgerufen am 20.11.2017)

Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (2017): Leistungsempfänger/innen nach dem Pflegeversicherungsgesetz am 15.12.2015. Berlin. <https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/BasisZeitreiheGrafik/Bas-Pflege.asp?Ptyp=300&Sageb=22004&creg=BBB&anzwer=8> (abgerufen am 20.11.2017)

Aschenbrenner-Wellmann, Beate u.a. (2016): Evaluation zum Stand der Barrierefreiheit in Fernlinienbussen und wissenschaftliche Begleitung der Meldestelle für Barrierefreiheit auf den Fernbuslinien. Abschlussbericht. Ludwigsburg: Evangelische Hochschule Ludwigsburg

Bendzuck, Gerlinde (2014): Kundenumfrage VBB Bus & Bahn-Begleitservice. Ergebnisse Stand 25.04.2014. Berlin: Institut für Kultur-Markt-Forschung

Berliner Behindertenverband (2017): Die BVG – Barrierefreier ÖPNV in Berlin. Berlin. <http://www.berliner-behindertenzeitung.de/wp-content/uploads/2017/03/BBV-Umfrageergebnisse.pdf> (abgerufen am 21.11.2017)

Berliner Behindertenzeitung (2017a): Schlechte Noten für die BVG. Artikel vom März 2017. Berlin. <http://www.berliner-behindertenzeitung.de/schlechte-noten-fuer-die-bvg/> (abgerufen am 21.11.2017)

Berliner Behindertenzeitung (2017b): Begehungstermin der neuen S-Bahn-Züge. Artikel vom Juli 2017. Berlin http://www.berliner-behindertenzeitung.de/httpwww-berliner-behindertenzeitung-debegehungstermin-der-neuen-s-bahn-zuegepreview_id15897preview_noncef125c0f6dfpost_formatstandardpreviewtrue/ (abgerufen am 22.11.2017)

Berliner Behindertenzeitung (2017c): Feiern möchten wir dann doch lieber exklusiv und unter uns! Gastkommentar von Eileen Moritz vom Juli 2017. <http://www.berliner-behindertenzeitung.de/gastkommentar/> (abgerufen am 07.12.2017)

Berliner Behindertenzeitung (2017d): Landesseniorenvertretung Berlin fordert zeitnah Sofortmaßnahmen. BBZ-Artikel (ohne Datum). <http://www.berliner-behindertenzeitung.de/landesseniorenvertretung-berlin-fordert-zeitnah-sofortmassnahmen/> (abgerufen am 07.12.2017)

Berliner Mobilitätshilfedienste (2017): Berliner Mobilitätshilfedienste. Was kostet es? <http://www.berliner-mobilitaetshilfedienste.de/seiten/was-kostet-es.html> (abgerufen am 27.11.2017)

Berliner Verkehrsbetriebe (2017): Barrierefreiheit und selbstbestimmte Mobilität bei der BVG. Schreiben vom 24.05.2017

Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf von Berlin (2015): Konzept des Bezirks Charlottenburg-Wilmersdorf von Berlin für die Erteilung von Ausnahmegenehmigungen/Sondernutzungserlaubnissen gemäß § 46 Straßenverkehrsordnung StVO und § 11 Berliner Straßengesetz (BerlStrG) auf Gehwegen ab 1. Januar 2015. Berlin. <https://www.berlin.de/ba-charlottenburg-wilmersdorf/verwaltung/aemter/ordnungsamt/konzept2015.pdf> (abgerufen am 20.11.2017)

Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf von Berlin (2017): Lebenslagen von Menschen mit Behinderung. Eine Befragung zu den Lebensumständen von Menschen mit Behinderung im Bezirk Charlottenburg-Wilmersdorf von Berlin. Berlin

Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg von Berlin (2017): Sondernutzung. Maßgebliche Kriterien für unsere Entscheidungen. Berlin. https://www.berlin.de/ba-friedrichshain-kreuzberg/_assets/pdf-dateien/antrag_zum_herausstellen_von_tischen__stuhlen_oder_waren.pdf (abgerufen am 20.11.2017)

Bischoff, Joschka u.a. (2017): Barrierefreie Taxis für Berlin – Bedarfsermittlung und Abschätzung der Flottengröße. Berlin: Technische Universität Berlin. Unveröffentlicht.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016): Zweiter Teilhabebericht der Bundesregierung über die Lebenslagen von Menschen mit Beeinträchtigungen. Teilhabe – Beeinträchtigung – Behinderung. Bonn und Berlin

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2017): Betreten von Lebensmittelgeschäften mit Blindenführhund oder Assistenzhund erlaubt. https://www.bmel.de/DE/Ernaehrung/SichereLebensmittel/Hygiene/_Texte/MitBlindenhundLebensmittelgeschaeft.html (abgerufen am 27.11.2017)

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2010a): Mobilität in Deutschland 2008. Ergebnisbericht. Struktur – Aufkommen – Emissionen – Trends. Bonn und Berlin

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2010b): Mobilität in Deutschland 2008. Tabellenband. Bonn und Berlin

Bundesverband Selbsthilfe Körperbehinderter (2015): Scooter-Nutzer künftig vom ÖPNV ausgeschlossen? BSK im Dialog mit Verkehrsbetrieben in NRW. Pressemitteilung vom 07.01.2015. <https://www.bsk-ev.org/fachteams/mobilitaet/schwerpunktthemen/e-scooter-im-oepnv/pressemeldungen-zum-thema-e-scooter/detailed-view-e-scooter/article/scooter-nutzer-kuenftig-vom-oepnv-ausgeschlossen/> (abgerufen 22.11.2017)

Bundesverband Selbsthilfe Körperbehinderter (2017): Schreiben vom 29.03.2017

Center Nahverkehr Berlin (2016): Qualität im Berliner ÖPNV. U-Bahn, Straßenbahn, Bus und Fähre. Jahresbericht 2014. Berlin

Center Nahverkehr Berlin (2017a): Qualität im Berliner ÖPNV. U-Bahn, Straßenbahn, Bus und Fähre. Jahresbericht 2015. Berlin

Center Nahverkehr Berlin (2017b): ÖPNV in Berlin 2013–2015. Umsetzungsstand und Wirkungen des Berliner Nahverkehrsplans 2014–2018. Berlin

DB Netze (2015): Zugangsregeln der DB Station & Service AG für die Beförderung von Personen mit Behinderungen und Personen mit eingeschränkter Mobilität gemäß Artikel 19 über der Verordnung über die Rechte und Pflichten im Eisenbahnverkehr – Verordnung (EG) Nr. 1371/2007. Anlage 1, Bahnhofsliste und Leistungszeiten. http://www.deutschebahn.com/file/de/11878120/TETqBLQLtMegCyHabzfO96BCQ-Q/2281500/data/zugangsregelungen_anlage_bahnhofsliste.pdf (abgerufen am 22.11.2017)

DB Station & Service (2015): Bahnhöfe in Berlin. Fakten, Projekte, Fortschritte. Berlin. https://www.deutschebahn.com/file/pr-berlin-de/9837378/JuEjfcGsfKnkLBicmHCqXdTOKZE/9837430/data/Laenderbroschuere_SuS_Berlin.pdf (abgerufen am 22.11.2017)

DB Vertrieb (2017): DB Barrierefrei – wir entwickeln eine App für Sie. <https://www.bahn.de/p/view/service/barrierefrei/app-barrierefrei.shtml> (abgerufen am 22.11.2017)

Der Polizeipräsident in Berlin (2017a): Sonderuntersuchung Fußgängerverkehrsunfälle 2016 in Berlin. Berlin. <https://www.berlin.de/polizei/aufgaben/verkehrssicherheit/verkehrsunfallstatistik/#fu%C3%9Fg%C3%A4nger> (abgerufen am 20.11.2017)

Der Polizeipräsident in Berlin (2017b): Verkehrssicherheitslage 2016. Berlin. <https://www.berlin.de/polizei/aufgaben/verkehrssicherheit/verkehrsunfallstatistik/#lage> (abgerufen am 20.11.2017)

Der Polizeipräsident in Berlin (2017c): Sonderuntersuchung Seniorenverkehrs-unfälle in Berlin 2016. Berlin <https://www.berlin.de/polizei/aufgaben/verkehrssicherheit/verkehrsunfallstatistik/#senioren> (abgerufen am 20.11.2017)

Deutsche Bahn (2017): Statistiken Barrierefreiheit. Stand 31.11.2016
http://www.deutschebahn.com/de/geschaefte/infrastruktur/bahnhof/barrierefreiheit/11878118/Statistiken_Barrierefreiheit.html (abgerufen am 22.11.2017)

Deutscher Behindertenrat (2017): Positionierung Anhörung zum Entwurf eines nationalen Umsetzungsplans zur TSI (PRM) (VO (EU) 1300/2014).
<http://www.deutscher-behindertenrat.de/ID196648> (abgerufen am 13.11.2017)

Deutscher Bundestag (2016): Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 22. Februar 2016 eingegangenen Antworten der Bundesregierung. BT-Drs. 18/7721

Die Landesbeauftragte für Menschen mit Behinderung (2017): Resolution vom 08.11.2017. Errichtung von Bushaltestellen mit barrierefreien Busborden im Regelbetrieb. Schreiben an die Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz vom November 2017

Europäische Kommission (2011): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Eine europäische Perspektive für Reisende: Mitteilung über die Rechte der Benutzer aller Verkehrsträger. COM (2011) 898

Flughafen Berlin Brandenburg (2017): Barrierefreiheit an den Berliner Flughäfen. Schreiben vom 30.03.2017

Inklusionstaxi (2017a): Inklusionstaxi – Taxi für Alle. <http://www.inklusionstaxi.de> (abgerufen am 23.11.2017)

Inklusionstaxi (2017b): Inklusionstaxi – Konzept.
<http://inklusionstaxi.de/projekt/konzept/> (abgerufen am 27.11.2017)

Internationale Omnibusbahnhof Betreibergesellschaft (2017): Barrierefreiheit am Zentralen Omnibusbahnhof. Schreiben vom 12.04.2017

Koalitionsvereinbarung (2016): Koalitionsvereinbarung zwischen Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) Landesverband Berlin und DIE LINKE Landesverband Berlin und BÜNDNIS 90/ Die Grünen Landesverband Berlin für die Legislaturperiode 2016-2021. Berlin. <https://www.berlin.de/rbmskzl/regierender-buergermeister/senat/koalitionsvereinbarung/> (abgerufen am 21.11.2017)

Kobinet (2017): Kick off für Inklusionstaxis in Berlin. Artikel vom 03.07.2017.
<http://www.kobinet-nachrichten.org/de/1/nachrichten/36249/Kick-off-f%C3%BCr-Inklusionstaxis-in-Berlin.htm> (abgerufen am 22.11.2017)

Koordinationsstelle Mhd (2015): Integriertes Sozialprogramm. Angebotsbereich: Altenhilfe Berliner Mobilitätshilfedienste. Berichtszeitraum 2014. Auswertung des Leistungsangebotes. Berlin: Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales

Koordinationsstelle Mhd (2016): Integriertes Sozialprogramm. Angebotsbereich: Altenhilfe Berliner Mobilitätshilfedienste. Berichtszeitraum 2015. Auswertung des Leistungsangebotes. Berlin: Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales

Koordinationsstelle Mhd (2017): Integriertes Sozialprogramm. Angebotsbereich: Altenhilfe Berliner Mobilitätshilfedienste. Berichtszeitraum 2016. Auswertung des Leistungsangebotes. Berlin: Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales

Landesamt für Gesundheit und Soziales (2014): Der Sonderfahrdienst für Menschen mit Behinderung in Berlin. Auswertung der Kundenbefragung 2014. Berlin: Landesamt für Gesundheit und Soziales

Landesamt für Gesundheit und Soziales (2017a): Daten zu Schwerbehinderung und Merkzeichen in Berlin 2015 und 2016. Email vom 12.07.2017

Landesamt für Gesundheit und Soziales (2017b): Bereitstellung von Daten Sonderfahrdienst / Wertmarken. Email vom 17.03.2017

Ließke, Frank (2013): Forschungsprojekt Mobilität in Städten – SrV 2013. Mobilitätssteckbrief für Berlin (Wohnbevölkerung). Dresden: Technische Universität. http://www.berlin.de/senuvk/verkehr/politik_planung/zahlen_fakten/download/SrV_2013_Berlin_Steckbrief.pdf (abgerufen am 20.11.2017)

Link, Christiane (2014): Meine Liebe zu Londoner Taxis. Blog „Stufenlos“ von Zeit Online. Post vom 22.09.2014. <http://blog.zeit.de/stufenlos/2014/09/22/meine-liebe-zu-londoner-taxis/> (abgerufen am 23.11.2017)

m4guide (2013): Zusatzinfo 4 Projekt m4guide. Weitere Umsetzung in Berlin. <http://www.m4guide.de/files/Zusatzinfo%204%20Projekt%20m4guide.pdf> (abgerufen am 27.11.2017)

MacKay, Don (2007): The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities. In: Syracuse Journal of International Law and Commerce 34 (2), S. 323–331

Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein- Westfalen (2017): Schreiben an die nach PBefG zuständigen Genehmigungsbehörden vom 15. März 2017. http://www.vm.nrw.de/presse/pressemitteilungen/Archiv-des-MBWSV-2017/2017_03_14_e-scooter/Erlass-E-Scooter-Mitnahme.pdf (abgerufen am 22.11.2017)

Mobil mit Behinderung (2016): Verein Mobil mit Behinderung stellt klar: Nicht nur Berufstätige haben Anspruch auf KfZ-Hilfe – Bei der Bewilligungspraxis für ein behindertengerechtes Autos liegt die Verwaltung weit hinter der Gesetzgebung und Rechtsprechung zurück. Pressemitteilung vom 01.02.2016. <http://www.mobil-mit-behinderung.de/content/pressreports/70831.htm> (abgerufen am 22.11.2017)

Monitoring-Stelle UN-BRK (2015): Informationen der Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention zur Allgemeinen Bemerkung Nr. 2 des UN-Fachausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Artikel 9: Zugänglichkeit. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

Monitoring-Stelle UN-BRK (2016a): Bundesteilhabegesetz (BTHG) überarbeiten. Stellungnahme. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

Monitoring-Stelle UN-BRK (2016b): Die Zehn Behindertenpolitischen Leitlinien: Wo steht Berlin in der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention? Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

Nowak, Manfred (1989): UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte und Fakultativprotokoll. CCPR-Kommentar. Kehl am Rhein: Engel

Nullbarriere.de (2017): Gehwege, Erschließungsflächen, PKW-Stellplätze, Zugangs- und Eingangsbereiche. <https://nullbarriere.de/din18040-1-wege-plaetze-zugang.htm> (abgerufen am 22.11.2017)

S-Bahn Berlin (2017): Barrierefreiheit bei der S-Bahn Berlin – Ihr Schreiben vom 08.03.2017. Schreiben vom 20.03.2017

Schweriner Volkszeitung (2016): Bahn baut im Land nicht barrierefrei. Neue Bahnsteige der Dresdner Bahn passen nicht zur Einstiegshöhe der Züge – DBV fordert sofortige Änderung der Bauplanungen. Artikel vom 16.11.2016. <https://www.svz.de/regionales/brandenburg/bahn-baut-im-land-nicht-barrierefrei-id15347592.html> (abgerufen 22.11.2017)

Senat Berlin (2015): Senatsbeschluss S-308/2015. Konkretisierung der „10 Behindertenpolitischen Leitlinien des Landes Berlin zur nachhaltigen Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention bis zum Jahr 2020.“ Berlin

Senat Berlin (2016): Behindertenbericht 2015 – gemäß § 11 Gesetz über die Gleichberechtigung von Menschen mit und ohne Behinderungen. Beschlossen vom Senat am 27.09.2016. Berlin. <https://www.berlin.de/sen/soziales/themen/menschen.../behindertenbericht2015.pdf> (abgerufen am 22.11.2017)

Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales (2013): Leitlinien der Berliner Seniorenpolitik. Berlin

Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz (2003): Leitlinien zum Ausbau Berlins als behindertengerechte Stadt. Onlinefassung des Senatsbeschlusses 1471/92. https://www.berlin.de/sen/soziales/_assets/menschen-mit-behinderung/leitlinien.pdf (abgerufen am 15.11.2017)

Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales (2007): Barrierefreies Berlin. 15 Jahre Leitlinien zum Ausbau Berlins als behindertengerechte Stadt. Berlin

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (2011a): Stadtentwicklungsplan Verkehr Berlin. Senatsbeschluss vom 29. März 2011. Berlin

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (2011b): Fußverkehrsstrategie für Berlin. Ziele, Maßnahmen, Modellprojekte. Berlin

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (2013a): Neue Radverkehrsstrategie für Berlin. Berlin: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt. Berlin. https://www.berlin.de/senuvk/verkehr/politik_planung/rad/strategie/download/radverkehrsstrategie_senatsbeschluss.pdf (abgerufen am 16.11.2017)

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (2013b): Ausführungsvorschriften zu § 7 des Berliner Straßengesetzes über Geh- und Radwege (AV Geh- und Radwege). Lesefassung

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (2013c): AG Bauen und Verkehr – barrierefrei. Mitgliederliste vom Juni 2013.
http://www.stadtentwicklung.berlin.de/bauen/barrierefreies_bauen/download/ag_barrierefrei_mitgliederliste.pdf (abgerufen 27.11.2017)

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (2014): Nahverkehrsplan Berlin 2014–2018. Vom Senat von Berlin beschlossen am 7. Oktober 2014.
Redaktionell bearbeitete Fassung. Berlin

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (2016): Zweiter Bericht zur Umsetzung des Stadtentwicklungsplans Verkehr 2025. Senatsbeschluss vom 22. November 2016. Berlin

Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz (2017a): Zusammenfassung Toilettenkonzept für Berlin. Berlin.
<https://www.berlin.de/senuvk/verkehr/toilettenkonzept/download/toilettenkonzept.pdf> (abgerufen am 20.11.2017)

Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz (2017b): Öffentliche Toiletten für Berlin. Pressemitteilung vom 01.08.2017.
<http://www.berlin.de/sen/uvk/presse/pressemitteilungen/2017/pressemitteilung.617744.php> (abgerufen am 20.11.2017)

Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz (2017c): Unterlagen zur Barrierefreiheit im ÖPNV. Email vom 28.03.2017

Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz (2017d): Mobilität für alle: sicher, klimafreundlich und gesund. Pressemitteilung vom 04.08.2017.
https://www.berlin.de/senuvk/verkehr/politik/download/Handout_PK_Referentenentwurf_mobilitaetsgesetz.pdf (abgerufen am 27.11.2017)

Sozialreferat der Landeshauptstadt München (2014): Studie zur Arbeits- und Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen in der Landeshauptstadt München. Endbericht Teil 2: Allgemeine Lebenssituation. München.
http://www.muenchen.info/soz/pub/pdf/486_StudieMenschenmitBehinderungen_Endbericht2_AllgemeineLebenssituation_web.pdf (abgerufen am 20.11.2017)

Tagesspiegel (2015): Spießrutenlauf mit Blindenhund am Schlachtensee. Artikel vom 23.07.2017. <http://www.tagesspiegel.de/berlin/bezirke/steglitz-zehlendorf/alltag-einer-sehbehinderten-in-berlin-zehlendorf-spiessrutenlauf-mit-blindenhund-am-schlachtensee/12086806.html> (abgerufen am 27.11.2017)

Tagesspiegel (2017a): BVG will Infos für Blinde verbessern. Bis 2022 will die BVG eine barrierefreie Informationsaufnahme ermöglichen. Technische Lösungen werden noch ermittelt. Artikel vom 30.08.2017. <http://www.tagesspiegel.de/berlin/oeffentlicher-nahverkehr-bvgwill-infos-fuer-blinde-verbessern/20240588.html> (abgerufen am 22.11.2017)

Tagesspiegel (2017b): Gefährliche Grünpfeile, tückische Poller, schweigende Busse. Für Blinde ist Berlin ein gefährliches Pflaster. Ein Gespräch über Poller, zu leise Autos – und Busse und Bahnen, die nicht reden. Artikel vom 27.08.2017.
<http://www.tagesspiegel.de/berlin/wie-man-als-blinder-durch-berlin-kommt-gefaehrliche-gruenpfeile-tueckische-poller-schweigende-busse/20242758.html> (abgerufen am 22.11.2017)

Taxi heute (2017): Taxi-Unternehmer übernehmen erste Inklusionstaxis in Berlin. Artikel vom 04.07.2017. <https://www.taxi-heute.de/Taxi-News/News/13227/Taxi-Unternehmer-uebernehmen-erste-Inklusionstaxis-in-Berlin> (abgerufen am 27.11.2017)

taz.de (2017): Wenig Fortschritte. Der scheidende Landesbeauftragte für Menschen mit Behinderung zieht Bilanz: Barrierefreiheit sei noch keine Selbstverständlichkeit. Artikel vom 27.08.2017. <http://www.taz.de/Behindertenpolitik/!5436820/> (abgerufen am 20.11.2017).

UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2009): General Comment No. 20: Non-discrimination, UN Doc. E/C.12/GC/20 vom 20.06.2009

UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2014): General Comment No. 2: Article 9: Accessibility, UN Doc. CRPD/C/GC/2 vom 22.05.2014

UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2015): Concluding observations on the initial report of the European Union. UN-Doc. CRPD/C/EU/CO/1

Verkehrslenkung Berlin (2017): Barrierefreiheit im Rahmen der Verkehrslenkung Berlin. Ihre Anfrage vom 8. März 2017. Schreiben vom 08.06.2017

Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg (2015): Qualität im Regional- und S-Bahn-Verkehr in Berlin und Brandenburg. Mai 2015. Stand: 25.06.2015

Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg (2016): Qualität im Regional- und S-Bahn-Verkehr in Berlin und Brandenburg. Dezember 2015. Stand: 4. Februar 2016. <http://images.vbb.de/assets/downloads/file/336790.pdf> (abgerufen am 22.11.2017)

Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg (2017a): Unterlagen zum VBB Begleitservice. Email vom 09.03.2017

Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg (2017b): Qualität im Regional- und S-Bahn-Verkehr in Berlin und Brandenburg. Dezember 2016. Stand: 23. Februar 2017. <http://images.vbb.de/assets/downloads/file/1219713.pdf> (abgerufen am 22.11.2017)

Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg (2017c): Hintergrundinformation zum VBB Bus & Bahn-Begleitservice. Berlin: Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg

Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg (2017d): Sachstandsbericht. Forderung des VBB Bus & Bahn-Begleitservice. Zeitraum 2014 – 2016

Wall (2017): Ausfallquote in Höhe von 24 % an öffentlichen WCs? Berliner Unternehmen Wall nimmt Stellung. Pressemitteilung vom 09.11.2017. https://www.wall.de/de/press/news/ausfallquote_in_hoehe_von_24_an_oeffentlichen_wcs_berliner_unternehmen_wall_nimmt_stellung (abgerufen am 20.11.2017)

Winiger, Simon / Hoffmann, Martin (2007): Analyse des BVG-Fahrkartenautomaten. Berlin: Fachhochschule für Wirtschaft und Technik Berlin. <http://simon.winiger.de/geschriebenes/BVG-Automatenanalyse-public.pdf> (abgerufen am 22.11.2017)

Abkürzungsverzeichnis

AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
AG	Arbeitsgruppe
ALG	Arbeitslosengeld
AV Geh- und Radwege	Ausführungsvorschriften zu § 7 des Berliner Straßengesetzes über Geh- und Radwege
BBV	Berliner Behindertenverband e.V.
BGG	Behindertengleichstellungsgesetz
BO Kraft	Verordnung über den Betrieb von Kraftfahrunternehmen im Personenverkehr
BPL	Behindertenpolitische Leitlinien
BSK	Bundesverband Selbsthilfe Körperbehinderter e. V.
BTHG	Bundesteilhabegesetz
BVG	Berliner Verkehrsbetriebe
DB	Deutsche Bahn
DIN	Deutsches Institut für Normung
KfZ	Kraftfahrzeug
LaGeSo	Landesamt für Gesundheit und Soziales
LGBG	Landesgleichberechtigungsgesetz
LSA	Lichtsignalanlagen
Merkzeichen aG	außergewöhnlich gehbehindert
Merkzeichen B	Berechtigung für ständige Begleitung
Merkzeichen BI	blind
Merkzeichen G	erheblich gehbehindert
Merkzeichen GI	gehörlos
Merkzeichen H	hilflos
Mhd	Mobilitätshilfedienste
ÖBS	Öffentlich geförderter Beschäftigungssektor
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
PBefG	Personenbeförderungsgesetz
PRM	Persons with Restricted Mobility
QR	Quick Response
RILSA	Richtlinien für Lichtsignalanlagen
RSA	Richtlinien für die Sicherung von Arbeitsstellen an Straßen
SenIAS	Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales

SenUVK	Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz
SFD	Sonderfahrdienst
SoVD	Sozialverband Deutschlands e. V.
SPNV	Schienenpersonennahverkehr
StEP	Stadtentwicklungsplan
TSI PRM	Technischen Spezifikationen für die Interoperabilität bezüglich der Zugänglichkeit des Eisenbahnsystems der Union für Menschen mit Behinderungen und Menschen mit eingeschränkter Mobilität
TU	Technische Universität
TÜV	Technischer Überwachungsverein
UN-BRK	UN-Behindertenrechtskonvention
VBB	Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg
VdK	Sozialverband VdK Deutschland e. V.
ZOB	Zentraler Omnibusbahnhof

Impressum

HERAUSGEBER

Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27 | 10969 Berlin
Tel.: 030 259 359-0 | Fax: 030 259 359-59
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

Der Bericht wurde im Auftrag der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales Berlin im Rahmen des Projekts „Monitoring-Stelle Berlin“ erstellt. Stand: Dezember 2017

Bericht I Februar 2018

ISBN 978-3-946499-27-5 (Print)

ISBN 978-3-946499-28-2 (PDF)

SATZ

Da-TeX, Leipzig

DRUCK

bud Potsdam



© Deutsches Institut für Menschenrechte, 2018

Alle Rechte vorbehalten

**Deutsches Institut
für Menschenrechte**

Zimmerstraße 26/27
10969 Berlin

www.institut-fuer-menschenrechte.de